Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/906

15. 09. 77

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Waffenschmidt, Rawe, Dr. Schneider, Dr. Dregger, Braun, Schwarz, Sick, Hauser (Krefeld), Dr. Möller, Dr. Wallmann, Dr. Waigel, Dr. Jahn (Münster), Frau Dr. Neumeister, Spranger, Vogel (Ennepetal), Dr. Dollinger, Dr. Häfele, Franke, Dr. Zeitel, Dr. Warnke, Dr. Schulte (Schwäbisch Gmünd), Dr. Hoffacker, Dr. Köhler (Wolfsburg), Frau Hoffmann (Hoya), Dr. van Aerssen, Dr. Nothelfer, Krey, Köster, Weber (Heidelberg), Tillmann, Dr. Jobst, Dr. Hübsch, Feinendegen, Vogt (Düren), Burger, Milz, Dr. Sprung, Dr. Hornhues, Helmrich, Dr. Hammans und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 8/244 —

Lage der Städte, Gemeinden und Kreise

Der Bundesminister des Innern — O II 1 — 139 110/7 — und der Bundesminister der Finanzen — V A 4 — FV 5010 — 220/77 — haben mit Schreiben vom 15. September 1977 namens der Bundesregierung die Große Anfrage wie folgt beantwortet:

Die Bundesregierung mißt dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Städte, Gemeinden und Kreise auf Selbstverwaltung einen ähnlich gewichtigen Rang zu wie dem föderativen Staatsaufbau. Die Aufteilung der Kompetenzen auf Bund, Länder und Gemeinden stärkt die demokratische Vielfalt, beugt denkbarem Machtmißbrauch vor und ermöglicht bürgernahe Verwaltung. Die eigenständige politische Willensbildung auf der kommunalen Ebene ist ein unverzichtbarer Bestandteil des gegliederten und demokratischen Staates, sie sichert bürgerschaftliche Mitwirkung und individuelle Freiheit.

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach, insbesondere in ihrer Antwort auf die Große Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1974 (Drucksache 7/2409), auf den hervorragenden Platz hingewiesen, den Städte, Gemeinden und Kreise im Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland einnehmen und den hohen Rang betont, den die freie Selbstverwaltung durch von der Bürgschaft gewählte Organe im demokratischen System der Bundesrepublik verkörpert.

Die Bundesregierung wiederholt und bekräftigt diese Aussage: Ohne kommunale Selbstverwaltung gibt es weder den mündigen Bürger noch die bürgernahe Verwaltung. Dort, wo vitaler Bürgergeist zu Hause ist, wo verantwortungsbewußte und verantwortungsbereite Menschen am Leben und der Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft mitwirken, bietet sich auch kein Betätigungsfeld für extreme und antidemokratische Kräfte.

Ein derartiges Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung erfordert geeignete Formen der Teilhabe der Städte, Gemeinden und Kreise am staat-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

lichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Die Bundesregierung hat deswegen der kommunalen Ebene förmliche Mitwirkungsrechte bei der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen sowie von Entwürfen zu Verordnungen und Verwaltungsvorschriften eingeräumt.

Nach dem im Grundgesetz angelegten zweistufigen Staatsaufbau gehören die Gemeinden zum Bereich der Länder. Das Grundgesetz verteilt daher die staatlichen Aufgaben grundsätzlich nur zwischen Bund und Ländern. Ob Aufgaben der Länder von Landes- oder Kommunalbehörden wahrgenommen werden, ist hauptsächlich landesinternen Regelungen überlassen. Das gilt auch für die Entscheidung, wer im Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden eine öffentliche Aufgabe zu finanzieren hat. Der Bund hat grundsätzlich keinen Einfluß darauf, wen landesintern die Finanzierungslast für Aufgaben trifft, die nach Artikel 104 a GG in der Finanzierungszuständigkeit der Länder liegen.

Diese Ausgangslage macht deutlich, daß nach Artikel 106 ff. GG die Hauptverantwortung für die Ausstattung der Gemeinden mit den für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzierungsmitteln bei den Ländern liegt. Die den Gemeinden vom Grundgesetz selbst oder vom Grundgesetz in Verbindung mit einem Bundesgesetz zugewiesenen Steuereinnahmen (Realsteuern, Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer) können vom System unserer Finanzverfassung her daher immer nur einen Teil der Finanzausstattung der Gemeinden decken. Es liegt in der Verantwortung der Länder, welche Finanzmittel ihre Gemeinden darüber hinaus erhalten und wie hoch demgemäß letztlich

Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften

Art des Nachweises (Gebietskörperschaft)	1970	1976	Anstieg		Durchschnittliche jährliche Zuwachsraten 1970 bis 1976
	Mrd. DM			v. H.	
I. Einnahmen insgesamt					
Bund	88,29	135,78	47,49	*+ 53,8*	*+ 7,4*
Länder	74,59	139,42	64,83	*+ 86,9*	*+11,0*
Gemeinden	50,83	101,91	51,08	*+100,5*	*+12,3*
Steuereinnahmen					
Bund	83,71	130,90	47,19	*+ 56,4*	*+ 7,8*
Länder [1]	52,16	94,91	42,75	*+ 82,0*	*+10,5*
Gemeinden [2]	16,67	34,20	17,50	*+104,8*	*+12,7*
Anteil am Gesamtsteueraufkommen in v. H.					
Bund	*54,2*	*48,8*			
Länder	*33,9*	*35,5*			
Gemeinden	*10,8* [3]	*12,8*			
II. Ausgaben insgesamt					
Bund	87,87	161,67	73,80	*+ 84,0*	*+10,7*
Länder	77,65	154,70	77,05	*+ 99,2*	*+12,2*
Gemeinden	56,71	105,78	49,07	*+ 86,5*	*+11,0*
III. Finanzierungssalden					
Bund	+0,42	−25,89	—	—	—
Länder	−3,06	−15,28	—	—	—
Gemeinden	−5,88	− 3,87	—	—	—

[1]) Länder einschließlich kommunaler Steuern der Stadtstaaten
[2]) Gemeinden ohne kommunale Steuern der Stadtstaaten
[3]) einschließlich vorgezogenem Gewerbesteueraufkommen von 1969 (rd. 800 Millionen DM) = 11,3 v. H.

die Finanzausstattung ihrer Gemeinden ist. Das kommt auch deutlich in Artikel 106 Abs. 7 GG zum Ausdruck. Die Zuständigkeit des Bundes für die Kommunalfinanzen ist auf globale gesetzgeberische Maßnahmen beschränkt. Eine grundsätzliche Verbesserung der Gemeindefinanzen im Sinne eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes und ist mit globalen Maßnahmen auch nicht zu erreichen. Der Ausgleich des Steuerkraftgefälles kann daher nur durch die Länder über den kommunalen Finanzausgleich herbeigeführt werden.

In einer finanzwirtschaftlichen Betrachtung können die Gemeinden nicht isoliert, sondern nur im Zusammenwirken mit den übrigen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik dargestellt werden. Da Ausgangspunkt zahlreicher Fragen die Finanzsituation der Gemeinden ist, gibt die Bundesregierung einleitend eine Übersicht über die Finanzsituation der Gemeinden und im Vergleich dazu des Bundes und der Länder (s. Seite 2).

Das Jahr 1976 war für die Gemeinden und Gemeindeverbände nach der Rezession finanzpolitisch ein Jahr der Konsolidierung. Das geht aus der kommunalen Finanzstatistik für das Jahr 1976 hervor, die das Statistische Bundesamt im April 1977 bekanntgegeben hat. Auch die Deutsche Bundesbank hat im Geschäftsbericht 1977 festgestellt, daß die Gemeinden mit der Konsolidierung ihrer Haushalte am weitesten vorankamen. Die bisher vorliegenden statistischen Daten für 1977 weisen aus, daß die Kommunen auch für das laufende Haushaltsjahr weitere Fortschritte in ihrer Haushaltskonsolidierung erzielen.

Die gegenüber dem Vorjahr positivere Entwicklung der kommunalen Finanzen im Jahr 1976 war gekennzeichnet durch einen starken Einnahmezuwachs von 11,9 v. H. und einen niedrigen Ausgabenanstieg von 3,7 v. H. Als Folge dieser sehr unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabenentwicklung ist das Finanzierungsdefizit der Kommunen 1976 auf ein Drittel des Vorjahresbetrages, nämlich auf rd. 3,9 Mrd. DM, gesunken. Da die Nettokreditaufnahme um 18 v. H. von 6,8 Mrd. auf 5,6 Mrd. DM zurückgeführt wurde, hatten die Gemeinden (GV) die Möglichkeit, sogar ihren Kassen- und Rücklagenbestand zum Jahresende zu erhöhen.

Das Verhältnis von Nettokreditaufnahmen zu Gesamtausgaben gibt an, wie weit sich die Gebietskörperschaften zur Deckung ihrer Ausgaben verschuldeten:

	Bund	Länder	Gemeinden (GV)
Nettokreditaufnahme in v. H. der Ausgaben ...	15,9	10,3	5,3

Wenn die Gemeinden (GV) im Jahr 1976 nur 5,3 v. H. ihrer Gesamtausgaben durch Kredite finanzierten, kommt auch darin der erreichte Konsolidierungsgrad zum Ausdruck.

Zu der kräftigen Einnahmesteigerung trugen nahezu alle bedeutenden Einnahmeposten bei.

Die Steuereinnahmen der Kommunen wuchsen mit einer Rate von 12,7 v. H. stark an. Damit setzte sich der langjährige Trend fort, der für die Gemeinden (GV) von 1970 bis 1976 zu einer Steigerung von durchschnittlich jährlich 12,7 v. H. geführt hat. Die vergleichbaren Zuwachsraten der Länder betrugen 10,5 v. H.; beim Bund stiegen die Steuereinnahmen gleichzeitig jährlich um 7,8 v. H. Das hatte zur Folge, daß der kommunale Anteil am Gesamtsteueraufkommen 1976 — wie in den Vorjahren — zunahm; er wurde von 10,8 v. H. [1]) in 1969, dem Jahr vor der Gemeindefinanzreform, auf 12,8 v. H. in 1976 erhöht.

Für die Entwicklung der Gesamteinnahmen waren auch die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern bedeutsam. Nicht zuletzt aufgrund des Programms der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen stiegen sie 1976 gegenüber 1975 um 10,5 v. H. an. Auch die laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern wurden um 4,1 v. H. erhöht.

Die stärksten Einnahmesteigerungen ergaben sich bei den der Kostenentwicklung angepaßten Beitragseinnahmen (+ 18,4 v. H.) und sonstigen Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, hauptsächlich Gebühren (+ 16,3 v. H.).

Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Steuerentwicklung bei den verschiedenen Gebietskörperschaften ergaben sich große Unterschiede bei den Einnahmezuwächsen: Die Einnahmen des Bundes stiegen zwischen 1970 und 1976 mit 53,8 v. H. fast nur halb so schnell wie die der Gemeinden mit 101,9 v. H.

Abschnitt I

Kommunale Kosten der Bundesgesetzgebung

1. Wie will die Bundesregierung konkret ihre Ankündigung verwirklichen: „Darüber hinaus bemüht sich die Bundesregierung in ihrer zukünftigen Gesetzgebungsarbeit zu verhindern daß den Städten, Kreisen und Gemeinden zusätzliche erhebliche finanzwirtschaftliche Belastungen ohne entsprechenden Ausgleich zugemutet werden" (Tz. 93 der Regierungserklärung)? Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß auch im Einzelfall unerhebliche Belastungen der Gemeinden (GV) in ihrer Summierung innerhalb einer Wahlperiode zu erheblichen finanzwirtschaftlichen Belastungen führen können?

Angesichts der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte bemüht sich die Bundesregierung, neue Gesetze und Maßnahmen mit Kostenauswirkungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände

[1]) vorgezogenes Gewerbesteueraufkommen abzüglich ersparter Umlage von ca. 1,6 Mrd. DM abgesetzt.

nur nach gründlicher Ermittlung der finanziellen Belastungen den parlamentarischen Gremien vorzulegen. Dabei wird im Zusammenhang mit der gesamten kommunalen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu entscheiden sein, ob ein Gesetz die Finanzierungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände übersteigt. Grundsätzlich wird die Bundesregierung keine Gesetzes- und Verordnungsvorlagen beschließen, die zu einer finanziellen Überforderung der Kommunen führen würden. Die Bundesregierung befindet sich damit in Übereinstimmung mit entsprechenden Äußerungen des Bundesrates und den Wünschen der kommunalen Spitzenverbände. Sie geht davon aus, daß die kommunalen Spitzenverbände die Beteiligungsmöglichkeiten nach den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages und der Bundesministerien intensiv nutzen und ihre Vorstellungen und Erfahrungen über die Notwendigkeit und den Umfang neuer Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Finanzierbarkeit, darlegen. Die Bundesregierung erwartet, daß die kommunalen Spitzenverbände verstärkt zur Ermittlung der Gesetz- und Verordnungskosten beitragen und dabei zur Frage der Finanzierbarkeit Stellung nehmen werden.

Im übrigen gilt auch für den kommunalen Bereich, daß — ebenso wie bei Bund und Ländern — neue Aufgabenstellungen zur Überprüfung bisheriger Prioritäten führen müssen. Nach Auffassung der Bundesregierung entspricht ein isolierter Ausgleich von finanziellen Belastungen der Kommunen aufgrund einzelgesetzlicher Regelungen nicht den Grundsätzen unserer Finanzverfassung. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen kann nur in periodischen Abständen bei einer Überprüfung des finanziellen Gesamtstatus aller Gebietskörperschaften nach dem Maßstab des Artikels 106 GG im Rahmen der jeweils fälligen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer beurteilt werden.

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß das in der Frage angeführte Zitat nur im Zusammenhang mit den übrigen Aussagen zur kommunalen Finanzwirtschaft zutreffend gewertet werden kann. Sie hat in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 aus ihrer gesamtpolitischen Verantwortung heraus, Bund, Länder und Gemeinden (GV) in ihrem Zusammenwirken zu sehen, deshalb auch geäußert: „Wir gehen davon aus, daß die Auswirkungen steuerlicher Erleichterungen gemäß den Grundsätzen des Artikels 106 des Grundgesetzes von allen Gebietskörperschaften zu tragen sein werden." Darin drückt sich auch die Überzeugung aus, daß keine Gebietskörperschaft erwarten kann, zwar an den Mehreinnahmen durch die Steuerprogressionen beteiligt zu werden, von den Folgen einer allgemeinen Steuersenkung aber ausgenommen zu bleiben. Wegen der angespannten Finanzlage wurde in der Regierungserklärung ausdrücklich betont: „Wir können den Gemeinden zwar keine generelle Verbesserung ihrer Finanzausstattung zusagen, aber wir werden dafür sorgen, daß die bisherigen Programme der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität der Gemeinden fortgeführt werden."

2. Ist die Bundesregierung bereit, künftig in Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen die daraus den Gemeinden (GV) entstehenden Kosten investiver Maßnahmen, Personalkosten und sonstigen Folgekosten darzustellen? Hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang erwogen, Rechnungshöfe, kommunale Verwaltungen, Hochschulen oder andere Einrichtungen mit der Durchführung von Planspielen zu beauftragen? Sieht die Bundesregierung andere Möglichkeiten, vor dem Erlaß von Gesetzen und Verordnungen die gesamten Kostenfolgen für die Gemeinden (GV) zu klären?

Wie die Bundesregierung bereits in ihren Antworten vom 22. Juli 1974 und vom 22. März 1977 auf entsprechende Fragen dargelegt hat — vgl. Drucksache 7/2409 und Drucksache 8/212 —, sieht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien in ihrem besonderen Teil (GGO II) vor, daß in der Begründung von Gesetzentwürfen die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände — aufgegliedert nach Sachkosten und Personalausgaben — aufzuführen sind. Darüber hinaus stellt die GGO II in ihren Vorschriften über die Beteiligung der Länder und der kommunalen Spitzenverbände an der Vorbereitung von Entwürfen sicher, daß die Länder und die auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände, deren Belange berührt werden, an der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften möglichst frühzeitig beteiligt werden.

Bei der Kostenermittlung haben sich in vielen Fällen jedoch trotz Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände Schwierigkeiten ergeben. So hat das Deutsche Institut für Urbanistik zur letzten Novellierung des Bundesbaugesetzes zwar Kostenuntersuchungen durchgeführt und diesen Untersuchungen auch die Ergebnisse von Planspielen zugrunde gelegt. Das Institut hat aber betont, daß gerade die Fragen des jeweiligen Verwaltungsaufwandes nur unter Einbeziehung der spezifischen lokalen Gegebenheiten beantwortet werden konnten und damit Hochrechnungen von Kostenschätzungen im Bundesmaßstab methodisch nicht möglich waren.

Eine zentrale Vorausermittlung der Kosten wird auch in einigen Fällen kaum möglich sein, z. B.

- bei einer Rahmengesetzgebung des Bundes, deren Kostenumfang von der Ausgestaltung durch die Länder abhängt (z. B. Bundesnaturschutzgesetz)
- bei Bundesgesetzen, die Länder und Kommunen in einzelnen Bereichen eigene Entscheidungsmöglichkeiten einräumen (z. B. Bundessozialhilfegesetz)
- bei Bundesgesetzen, die sich auf einzelne Kommunen sehr unterschiedlich auswirken (z. B. Entwurf eines Bundesberggesetzes).

Im übrigen führen Maßnahmen des Bundes bei den Gemeinden (GV) nicht nur zu Kosten sondern auch zu finanziellen Entlastungen (z. B. Haushaltsstrukturgesetz, Gesetz zur Änderung des ersten Gesetzes

zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund). Auch hier gibt es Fälle, bei denen die Höhe der finanziellen Entlastungen schwierig zu ermitteln ist.

Der Bundesminister des Innern hat zwischenzeitlich vom Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer ein Verfahren zur besseren Vorausschätzung des durch den Vollzug neuer Gesetze entstehenden zusätzlichen Personalbedarfs erarbeiten lassen. Das Verfahren wird z. Z. erprobt.

Über den ersten Testversuch wurde dem Haushalts- und dem Innenausschuß des Deutschen Bundestages am 3. Mai 1977 ein Bericht vorgelegt. Die Erprobung wird fortgeführt.

Das Verfahren sieht auch die Durchführung von Planspielen zur Ermittlung bestimmter Kostenfaktoren vor. Ob und ggf. in welchem Umfang Planspiele zur Ermittlung der den Gemeinden entstehenden Kosten sinnvoll erscheinen, hängt — wie das oben erwähnte Beispiel des Bundesbaugesetzes zeigt — weitgehend von der Gesetzesmaterie ab und ist nur im Einzelfall zu entscheiden.

3. Ist die Bundesregierung bereit, bei künftigen Gesetzen und Planungen, die die Gemeinden (GV) finanziell belasten, auch die notwendigen Finanzmittel bereitzustellen?

Auf entsprechende Fragen hat die Bundesregierung bereits in ihren Antworten vom 22. Juli 1974 und vom 22. März 1977 — vgl. Drucksache 7/2409 und Drucksache 8/212 — im wesentlichen folgendes erklärt:

1. Würde in der Finanzausstattung von Bund und Ländern — Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) gelten dabei als Einnahmen und Ausgaben der Länder — eine wesentliche Verschiebung zu Lasten einer bundesstaatlichen Ebene eintreten — z. B. auch aufgrund von Bundesgesetzen mit finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Gemeinden — so sieht die Finanzverfassung eine Korrektur der Steuerverteilung vor, und zwar über eine Änderung des Beteiligungsverhältnisses von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer.
2. Den Belastungen durch einzelne Gesetze oder Maßnahmen kann in der Regel nicht gesondert Rechnung getragen werden.

Diesen Erklärungen hat die Bundesregierung nichts hinzuzufügen. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen.

4. Welche seit 1970 ergangenen Gesetze, Verordnungen und Pläne des Bundes haben finanzielle Belastungen für die Gemeinden (GV) mit sich gebracht und in welcher Höhe?

Die Bundesregierung hat bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage zu Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger — Drucksache 8/212 — am 22. März 1977 erklärt, daß

- ihr eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen auf die Gemeinden nicht vorliegt,
- zur Erfassung dieser Auswirkungen ein erheblicher Verwaltungsaufwand insbesondere bei Ländern und Gemeinden erforderlich wäre und
- es ihr vor allem wegen der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze über die Finanzausstattung der föderativen Ebenen nicht sinnvoll erschienen ist, die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Gesetze und Rechtsverordnungen aufzulisten.

5. Ist die Bundesregierung bereit, bei der Neuverteilung des Steueraufkommens die durch Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen des Bundes gestiegenen Belastungen der Gemeinden (GV) angemessen zu berücksichtigen?

Die Bundesregierung hat den Verfassungsforderungen des Artikels 106 GG stets entsprochen. Artikel 106 GG sieht im einzelnen vor:

- Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben (Artikel 106 Abs. 3 GG).
- Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt (Artikel 106 Abs. 4 GG).
- Als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (GV) (Artikel 106 Abs. 9 GG).

Nach der Verfassung werden die Gemeinden bei den Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer durch die Ministerpräsidenten der Länder vertreten, weil nach dem Grundgesetz die Gemeinden zur bundesstaatlichen Ebene der Länder gehören. Die Länder sind somit auch verantwortlich für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Soweit Veränderungen in der Finanzausstattung der Länder unter den Voraussetzungen des Artikels 106 Abs. 3 und 4 GG eintreten, werden die Gemeinden von den Ländern daran beteiligt. Der Bund hat durch die am 1. Juli 1977 zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder getroffene Vereinbarung über die Neuregelung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer für die Jahre 1977 und 1978 die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Finanzkraft der Länder — auch im Interesse einer Stärkung der Investitionstätigkeit der Gemeinden — erheblich verbessert wird. Die Bundesregierung erwartet deshalb, daß die Länder den Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen werden.

Im übrigen wird Bezug genommen auf die Antwort zu Frage 13.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß trotz aller Sparanstrengungen der Gemeinden (GV) in den letzten Jahren die Zuwachsrate der Ausgaben in den gemeindlichen Verwaltungshaushalten ständig höher ist als die Zuwachsrate der Einnahmen?

Die Zuwachsraten der Ausgaben in den gemeindlichen Verwaltungshaushalten haben sich ebenso wie die Zuwachsraten der Einnahmen unterschiedlich entwickelt. Wie die Auswertung einer längerfristigen Entwicklung der gemeindlichen Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit dem Finanzbericht 1977 ergeben hat, war die Zuwachsrate der Ausgaben nicht ständig höher als die Zuwachsrate der Einnahmen.

Die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten der Gemeinden betrug z. B. von 1972 auf 1973 bei den Einnahmen + 17,0 v. H. und bei den Ausgaben + 14,2 v. H. Auch von 1975 auf 1976 liegt die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten bei den Einnahmen höher als bei den Ausgaben (Einnahmen + 11,4 v. H., Ausgaben + 7,2 v. H.).

Die wesentliche Ursache dafür, daß in den genannten Jahren die Steigerungsrate in den Verwaltungshaushalten bei den Einnahmen höher als bei den Ausgaben war, sieht die Bundesregierung in den Sparanstrengungen der Gemeinden.

Abschnitt II

Kommunale Leistungen für die Soziale Sicherheit

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die ständig steigenden, großen finanziellen Belastungen der Gemeinden (GV) durch die Sozialhilfe?

Der Bund hat das Gebiet der Sozialhilfe aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Artikel 74 Nr. 7 GG durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt.

Eigene Verwaltungszuständigkeiten besitzt der Bund nicht, vielmehr fallen die Aufgaben der Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden. Als Folge davon müssen die Länder und insbesondere die Gemeinden die Kosten der Sozialhilfe selbst tragen (Artikel 30, 83, 104 a Abs. 1 GG). Eine Ausnahme ergibt sich im Bereich der Tuberkulosenhilfe (§§ 48 ff., 66 BSHG), bei der der Bund gem. Artikel 104 a Abs. 3 GG eine eigene Finanzierungskompetenz hat.

Höhe und Entwicklung der Sozialhilfeaufwendungen werden grundsätzlich durch die Regelungsbefugnisse, die bei Bund, Ländern und Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet sind, bestimmt.

Der Bund hat entsprechend der Verfassung für eine im Bundesgebiet einheitliche Anwendung der Sozialhilfe Sorge zu tragen und trifft deshalb die generellen Regelungen. Er hat z. B. die Höhe des Pflegegeldes und der Blindenhilfe sowie in der sog. Regelsatzverordnung den Rahmen der für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt geltenden Regelsätze festgelegt. Die Höhe der Regelsätze bestimmen die Länder. Länder und Sozialhilfeträger bemessen unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Besonderheiten und des die Sozialhilfe beherrschenden Bedarfsprinzips die Höhe der im BSHG vorgesehenen Leistungen.

Die Bundesregierung beobachtet die Entwicklung der Kosten in der Sozialhilfe mit großer Aufmerksamkeit. Diese Entwicklung ist zwei Bundesstatistiken zu entnehmen, der Sozialhilfestatistik und der Kommunalen Finanzstatistik.

Die Sozialhilfestatistik erfaßt, getrennt nach Hilfearten, die Bruttoausgaben und die Zahl der Leistungsempfänger sowie die mit den Gesamtausgaben zusammenhängenden Einnahmen. Die Sozialhilfestatistik unterscheidet nicht nach den effektiven Belastungen der einzelnen Haushaltsebenen. Danach sind die Brutto-Gesamtleistungen aller Sozialhilfeträger (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) für die Sozialhilfe in den letzten Jahren wie folgt angestiegen (in Millionen DM):

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
3 335	4 017	4 817	5 656	7 136	8 411	9 644
—	+ 20,4	+ 19,9	+ 17,4	+ 26,2	+ 17,9	+ 14,6

Die Belastung der kommunalen Haushalte mit Ausgaben für die Sozialhilfe kann grundsätzlich nur über die Kommunale Jahresrechnungsstatistik und zwar beim Verwaltungszweig „Sozialhilfe, sonstige soziale Leistungen, Kriegsopferfürsorge", der überwiegend Ausgaben nach dem BSHG ausweist, ermittelt werden. Diese Rechnungsstatistik liegt zuletzt für das Jahr 1973 vor. Um einen Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfe in den folgenden Jahren zu gewinnen, läßt sich die Vierteljahresstatistik über die Gemeindefinanzen heranziehen, deren Ergebnisse bis einschließlich 1976 veröffentlicht worden sind. Die Vierteljahresstatistik enthält allerdings die zuvor beschriebenen Leistungen nur zusammen mit den Leistungen der Jugendhilfe, der Unterhaltssicherung, des Wohngeldes, sonstigen sozialen Leistungen und ab 1975 mit dem Kindergeld an kommunale Bedienstete in einer Sammelposition „Renten, Unterstützungen u. ä.".

Nach der kommunalen Finanzstatistik haben sich diese Positionen wie folgt entwickelt (in Millionen DM):

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Sozialhilfe, sonstige soziale Leistungen, Kriegsopferfürsorge	3 373	4 078	4 913	5 668	. . .	. . .	. . .
Renten, Unterstützungen u. ä. . . .	4 428	5 332	6 446	7 285	9 086	11 142	12 485
	—	+ 20,4	+ 20,9	+ 13,0	+ 24,7	+ 22,6	+ 12,0

Quelle: 1970 bis 1974: Kommunale Jahresrechnungsstatistik.
ab 1975: Vierteljahresstatistik einschließlich Kindergeld an kommunale Bedienstete (rd. 520 Millionen DM).

Bei dem großen Anteil der Ausgaben für die Sozialhilfe an der Position „Renten, Unterstützungen u. ä." läßt die Entwicklung dieser Position zugleich die Entwicklung der kommunalen Sozialhilfeausgaben in den letzten Jahren abschätzen. Die kommunale Finanzstatistik zeigt, daß nach den starken Steigerungen des kommunalen Aufwandes für die Sozialhilfe bis 1974 nunmehr eine deutliche Abflachung der Zuwachsraten erfolgt ist.

Für die Beurteilung der Belastungen der kommunalen Haushalte durch soziale Aufwendungen sind jedoch nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben maßgebend. Nach der Sozialhilfegesetzgebung fließen den Kommunen als Sozialhilfeträgern regelmäßig auch Einnahmen von anderen durch Kostenbeiträge und Ersatzleistungen zu (z. B. Erstattungen des Bundesanteils an den Sozialhilfekosten, Erstattungen der von den örtlichen Trägern auftragsweise erbrachten Leistungen nach § 100 BSHG, Zahlungen von Sozialversicherungsträgern in Fällen vorläufiger Hilfe und von Überbrückungshilfen im Zeitraum des Rentenverfahrens bis zum Beginn der laufenden Rentenzahlungen, Renten von Heimbewohnern, Heranziehung von unterhaltsverpflichteten Angehörigen oder sonstigen Verpflichteten). Diese Kostenbeiträge und Ersatzleistungen machen nach der kommunalen Finanzstatistik durchschnittlich jährlich rd. ein Drittel aus, so daß die Nettobelastung der kommunalen Haushalte nur rd. zwei Drittel der Bruttoausgaben beträgt.

Die Nettoausgaben der Gemeinden für „Renten, Unterstützungen u. ä." haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt (in Millionen DM):

1970	1971	1972	1973	1974 [1]	1975	1976
2 756	3 426	4 049	4 785	6 000	7 200	8 100

[1] Ab 1974 BFM-Schätzung (statistische Angaben liegen noch nicht vor).

Die Nettoausgaben und damit die echten kommunalen Belastungen durch diese Zahlungen sind von 2,7 Mrd. DM in 1970 auf 8,1 Mrd. DM in 1976 gestiegen. Dies bedeutete 1976 eine Belastung der kommunalen Haushalte durch Leistungen für Renten und Unterstützungen in Höhe von 7,7 v. H. Die Nettobelastung nur durch Sozialhilfeausgaben, die einen geringeren Anteil ausmacht, ist daraus nicht exakt abzuleiten.

Der Anteil der Sozialhilfeaufwendungen aller Träger der Sozialhilfe am Sozialbudget, der 1970 rd. 2 v. H. betrug, lag 1975 bei rd. 2,7 v. H.; Zahlen für 1976 liegen noch nicht vor.

Die der Bundesregierung von den kommunalen Spitzenverbänden, aber auch von anderen Stellen zur Kostendämpfung in der Sozialhilfe zugeleiteten Vorschläge werden im Rahmen der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe sorgfältig geprüft. Dabei ist zu beachten, daß die Entwicklung der Ausgaben nicht nur von Faktoren abhängt, die innerhalb des Sozialhilfebereichs liegen, wie etwa die Leistungsverbesserungen durch das 3. Änderungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz. Vor allem sind es auch Faktoren außerhalb des Sozialhilfebereichs, die sich wegen der Garantenfunktion der Sozialhilfe im gesamten Sozialleistungssystem kostenmehrend oder kostenmindernd auswirken. Dazu gehören insbesondere die Steigerung der Personal- und Sachkosten in Heimen und Anstalten (so stiegen die Ausgaben für Hilfe zur Pflege in Anstalten zwischen 1970 und 1975 überproportional um 161 v. H.), die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und die Entwicklung staatlicher Transferleistungen wie Kindergeld, Wohngeld oder Ausbildungsförderung. Zeiten wirtschaftlichen Rückgangs mit höherer Arbeitslosigkeit bringen zusätzliche Kosten für die Sozialhilfe mit sich. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und die Verbesserung von Sozialleistungen, wie z. B. des Kindergeldes und des Wohngeldes, werden sich demgegenüber bei der Sozialhilfe kostenentlastend auswirken.

8. Auf welchen Gebieten und in welcher Höhe hat das Haushaltsstrukturgesetz zu zusätzlichen Leistungen der Sozialhilfe und damit zu finanziellen Belastungen der Gemeinden (GV) geführt?

Durch die Haushaltsstrukturgesetze vom 18. Dezember 1975 (Haushaltsstrukturgesetz — HStruktG, BGBl. I S. 3091 ff. und HStruktG — AFG, BGBl. I S. 3113 ff.) sind vor allem im Bundesausbildungsförderungsgesetz — mit der Verlegung des Termins für die Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge —

und im Arbeitsförderungsgesetz — mit der Einschränkung der Arbeitslosenhilfe für arbeitslose Schul- und Hochschulabgänger — Änderungen vorgenommen worden, die zu zusätzlichen Kosten in der Sozialhilfe geführt haben können. Die Sozialhilfestatistik enthält jedoch keine Angaben über die Höhe dieser Kosten. Besondere Erhebungen sind wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes für die ohnehin überlasteten Träger der Sozialhilfe nicht durchgeführt worden.

Die durch die Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vorübergehend möglicherweise entstandenen Kosten in der Sozialhilfe — inzwischen ist die verschobene Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge erfolgt — dürften auch durch die Einschränkung der Ausbildungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (HStruktG Artikel 22) weitgehend aufgefangen worden sein.

9. In welchem Umfang führt die anhaltende Arbeitslosigkeit zu weiteren Ansprüchen an die Sozialhilfe?

Die Sozialhilfestatistik enthält aufgrund von Berichten einer Reihe von Bundesländern Angaben über die Anzahl der Sozialhilfehaushalte, die neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt auch Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bezogen; dagegen liegen keine vergleichbaren Angaben vor für die Bezieher von Hilfen in besonderen Lebenslagen oder über die Höhe der Sozialhilfeleistungen an Arbeitslose.

Danach kann davon ausgegangen werden, daß 1975 rd. 37 000 Haushalte zusätzlich zum Arbeitslosengeld bzw. zu der Arbeitslosenhilfe von der Sozialhilfe ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten. Das waren 5,9 v. H. aller Empfängerhaushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen. Dieser Anteil ist gegenüber den Vorjahren gestiegen, 1972 rd. 5 000 Arbeitslosen-Haushalte (0,9 v. H.), 1973 rd. 6 000 Haushalte (1,2 v. H.) und 1974 rd. 20 000 Haushalte (3,5 v. H.).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich dieser Anteil weiter erhöht, falls sich die Zahl der Arbeitslosen auf dem gegenwärtigen Niveau hält oder ansteigt. Allerdings hängt die Belastung der Sozialhilfe durch Arbeitslosigkeit auch von anderen Faktoren, insbesondere der Entwicklung anderer Sozialleistungen ab. So ist auch anzunehmen, daß die Erhöhung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe im Rahmen des Einkommensteuerreformgesetzes zum 1. Januar 1975 in vielen Fällen zu einer Verringerung der ergänzenden Sozialhilfeleistungen bzw. zu deren vollständigen Einstellung geführt hat (vgl. auch den Bericht der Bundesregierung vom 7. Oktober 1975 an den Deutschen Bundestag — Drucksache 7/4120).

10. In welcher Höhe kommen zusätzliche Belastungen aufgrund der aktuellen Vorschläge der Bundesregierung für die Rentenversicherung auf die Gemeinden zu?

11. Auf welchen Gebieten und in welcher Höhe wirkt sich der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes auf die Gemeinden aus?

Die neuen Gesetze zur Renten- und Krankenversicherung dienen der Kostendämpfung und der Strukturverbesserung sowohl im Bereich der Altersversorgung als auch auf den Gebieten des Gesundheitswesens. Die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen hat zwangsläufig auch finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Sozialhilfeträger, Eigenunfallversicherungsträger und als Arbeitgeber.

Sozialhilfe

In der Regel haben Einschränkungen in anderen Sozialleistungsgesetzen finanzielle Auswirkungen auf die weitgehend von den Gemeinden zu finanzierende Sozialhilfe. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß insbesondere durch das Hinausschieben des Zeitpunktes der Rentenanpassung um ein halbes Jahr ab 1978 die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe finanziell zusätzlich belastet werden. Das gilt in bestimmten Bereichen auch für das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz. Zwar sieht dieses Gesetz keine unmittelbare Verlagerung von Aufgaben oder Kosten auf die Gemeinden vor. Soweit Leistungen der Krankenversicherung allerdings durch das Gesetz begrenzt werden, können für bestimmte Versicherte Mehrbelastungen entstehen, die sich auch auf die Sozialhilfe auswirken können. Die auf die Gemeinden insgesamt zukommenden Mehrbelastungen lassen sich jedoch nicht quantifizieren.

Den möglichen Belastungen der Gemeinden als Sozialhilfeträgern stehen aber auch Entlastungen gegenüber. Diese ergeben sich aus dem Wegfall der Freistellungsregelung im 20. Rentenanpassungsgesetz, der Einführung einer Mindestrente und der Erhöhung von Wohn- und Kindergeld.

Eigenunfallversicherung

Als Träger der Eigenunfallversicherung entstehen den Gemeinden infolge der Anhebung der Geldleistungen aus der Unfallversicherung ab 1. Januar 1978 Mehrausgaben von rd. 7 Millionen DM.

Arbeitgeberbelastung

Finanzielle Auswirkungen in verhältnismäßig unbedeutender Größenordnung können sich für die Gemeinden auch in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber ergeben, und zwar dadurch, daß geringere Rentenleistungen durch höhere Zusatzversorgungsleistungen ausgeglichen werden müßten. Möglicherweise ist auch wegen des Ausschlusses der Beamten von Rentenversicherungskuren und des Ausscheidens von Familienangehörigen aus der Familienhilfe mit einer etwas erhöhten Inanspruchnahme von Beihilfen zu rechnen.

Im Ergebnis dürften sich keine wesentlichen Belastungen für die Gemeinden ergeben, da die Maßnahmen insgesamt der Verhinderung bzw. Dämp-

fung weiteren Beitragsanstiegs dienen und somit zur Entlastung der Arbeitgeberanteile führen.

12. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, daß das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz nicht zu einer verschlechterten ärztlichen Versorgung in Landgemeinden führt?

Die Möglichkeiten zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten ärztlichen Versorgung der Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung sind durch das am 1. Januar 1977 in Kraft getretene Gesetz zur Weiterentwicklung des Kassenarztrechts (Krankenversicherungs-Weiterentwicklungsgesetz), das die Bundesregierung in der vergangenen Legislaturperiode eingebracht hatte, verbessert worden. Sie werden durch das Krankenversicherungs- Kostendämpfungsgesetz (KVKG) nicht berührt. Dieses läßt vielmehr unter gewissen Voraussetzungen auch die Beteiligung von nachgeordneten Fachärzten eines Krankenhauses an der ambulanten kassenärztlichen Versorgung zu. Hierdurch dürfte sich die ärztliche Versorgung auch in Landgemeinden zusätzlich verbessern.

Abschnitt III

Aufgabengerechte Finanzausstattung

13. Welche konkreten Schritte wird die Bundesregierung unternehmen, um ihrer gesamtpolitischen Mitverantwortung für die schwierige Haushaltslage der Gemeinden (GV) gerecht zu werden?

Die Bundesregierung hat ihre gesamtpolitische Mitverantwortung auch für die Gemeinden erst vor kurzem bewiesen.

Sie hat ein mehrjähriges Programm für Zukunftsinvestitionen beschlossen, das in Schwerpunkten zur Mitfinanzierung kommunaler Aufgaben durch Bund und Länder führt. Es ist zu erwarten, daß das Programm als Folge der Finanzhilfen des Bundes mit 60 v. H. und der Länder mit 25 v. H. spürbar zur Lösung vorrangiger kommunaler Aufgaben bei gleichzeitiger Entlastung der kommunalen Haushalte beiträgt. Im einzelnen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

Mit dem Kompromiß zur Umsatzsteuerneuverteilung vom 1. Juli 1977 hat der Bund die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Länder ihre finanziellen Leistungen an die Gemeinden wesentlich verstärken. Der Kompromiß ist vor dem Hintergrund der durch das Grundgesetz festgelegten Normen für die Steuerverteilung zu sehen. Länder und Gemeinden werden danach als finanzielle Einheit angesehen. Die Länder sind somit verantwortlich für die Finanzausstattung ihrer Gemeinden. Dementsprechend müssen die Gemeinden an Verbesserungen der Finanzausstattung der Länder teilhaben, die sich als Folge der Verhandlungen über die Umsatzsteueranteile nach Artikel 106 Abs. 3 und 4 GG ergeben. Da den Ländern durch den Kompromiß über die Umsatzsteuerneuverteilung in diesem und im nächsten Jahr erhebliche Finanzmittel überlassen bleiben, sind die Länder aufgefordert, den Gemeinden die erforderlichen Mittel für die Stärkung ihrer Investitionstätigkeit zur Verfügung zu stellen. Der Kompromiß über die Umsatzsteuerneuverteilung läßt sich dadurch rechtfertigen, daß die Bundesregierung der Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit auch im Hinblick auf eine Verbesserung der Lage der Bauwirtschaft und damit für die konjunkturelle Entwicklung große Bedeutung beimißt. Die Länder sind sich dieser Aufgabe bewußt. Im Bundesrat wurde bei der Verabschiedung des Steueränderungsgesetzes 1977 darauf hingewiesen und geäußert, daß es Aufgabe der Länder ist, im Rahmen der ihnen jetzt gegebenen Möglichkeiten einen die Finanzsituation der Gemeinden berücksichtigenden finanziellen Ausgleich vorzunehmen.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung Entwicklung und Stand der kommunalen Verschuldung?

Entwicklung und Stand der kommunalen Verschuldung sind im Zusammenhang mit den Erfordernissen

Gebietskörperschaft	Stand der Kreditmarktverschuldung		Zuwachs		Anteil an der Kreditmarktverschuldung der Gebietskörperschaften [2]	
	1970	1976	1970	1976	1970	1976
	Mrd. DM				v. H.	
Bund	34,1	113,1	+79,0	+232	*38,6*	*43,3*
Länder	19,6	75,0	+55,4	+283	*22,2*	*28,7*
Gemeinden	34,6 [1]	73,3	+38,7	+112	*39,2*	*28,0*

[1] An Eigenbetriebe weitergegebene Darlehen ausgegliedert.
[2] Ohne Lastenausgleichsfonds und ERP.

der antizyklischen Konjunkturpolitik und einer mittelfristigen Wachstumspolitik sowie im Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften zu beurteilen. Die kommunale Kreditmarktverschuldung betrug Ende 1976 rd. 73 Mrd. DM (ferner hatten die Gemeinden [GV] bei öffentlichen Verwaltungen niedrig verzinsliche Darlehen in Höhe von rd. 7½ Mrd. DM aufgenommen) und ist seit Ende 1970 um 38,7 Mrd. DM angewachsen. Die Ausgaben für Sachinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände betrugen in diesem Zeitraum rd. 167 Mrd. DM. Rund ein Viertel der Sachinvestitionen wurden also durch Kredite finanziert.

Seit 1970 hat sich eine erhebliche Verschiebung zu Gunsten der Gemeinden und zu Lasten von Bund und Länder ergeben. Der Anteil der Gemeinden an den Schulden der Gebietskörperschaften verringerte sich von 39,2 v. H. in 1970 auf 28 v. H. in 1976. Im gleichen Zeitraum stieg der Schuldenstand des Bundes von 34 Mrd. DM um 79 Mrd. DM (+ 232 v. H.) auf 113 Mrd. DM. Dadurch erhöhte sich der Anteil des Bundes an den Schulden der Gebietskörperschaften von 38,6 v. H. auf 43,3 v. H.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die kommunalen Körperschaften in ihrer Gesamtheit auch unter Berücksichtigung der Entwicklung ihrer Nettokreditaufnahme (vgl. Vorspann) in Zukunft ebenso in der Lage sein werden, die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen, wie sie das in der Vergangenheit getan haben. Dabei ist von erheblicher Bedeutung, daß die Verschuldung der Gemeinden mit ihrer Ausgabenstruktur (hoher Investitionsanteil mit etwa zwei Drittel der öffentlichen Investitionsausgaben) und mit der spezifischen Finanzierungsart ihrer Investitionen (Refinanzierung der rentierlichen Investitionen über Gebühren, Beiträge und Preise) im Zusammenhang steht. Der für rentierliche Zwecke aufgenommene Teil der kommunalen Schulden kann für das bisher letzte statistisch ausgewertete Jahr 1973 mit rd. 40 v. H. angenommen werden.

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Gemeinden seit 1970 durch Anhebung von kommunalen Steuersätzen und durch die Erhöhung von Gebühren und Beiträgen einen angemessenen Beitrag zur Verbesserung ihrer Haushaltssituation geleistet haben und damit der Spielraum für weitere Einnahmeverbesserungen in diesem Bereich weitgehend ausgeschöpft ist?

Die für die Haushaltssituation der Kommunen wesentlichen Einnahmen aus den Realsteuern sowie den Gebühren und Beiträgen haben sich im Zeitraum 1970 bis 1976 entwickelt wie untenstehende Tabelle zeigt.

Die Steigerungen dieser Einnahmen lassen erkennen, daß die Gemeinden im Rahmen der von den Ländern erlassenen Vorschriften durch die Veränderung von kommunalen Steuersätzen und die Anpassung von Gebühren und Beiträgen einen angemessenen Beitrag zu ihrer Haushaltsfinanzierung geleistet haben. Nachstehend werden jeweils zunächst die gesetzlichen Grundlagen und danach die wesentlichen Ursachen für die Steigerungsraten dargestellt.

Durch Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, die Hebesätze der Realsteuern im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Eine Anhebung der Hebesätze erfolgte in den letzten Jahren in einzelnen Gemeinden oft stufenweise und in größeren Zeitabständen. Bei der Festsetzung der Hebesätze sind landesrechtliche Vorschriften zu beachten. So bleibt es nach § 16 Abs. 5 Gewerbesteuergesetz einer landesrechtlichen Regelung vorbehalten, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der Grundstücke und für die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital zueinander stehen müssen, welche Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen und inwieweit mit Genehmigung

Realsteuern sowie Gebühren und Beiträge

Einnahmeart	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Durchschnittliche Steigerungsrate 1970/1976
I. Realsteuern [1])								
Mrd. DM	9,36	10,48	12,66	14,80	15,83	16,21	18,58	
± v. H.	—	*+12,0*	*+20,9*	*+16,9*	*+ 7,0*	*+2,4*	*+14,6*	*+12,1*
II. Gebühren und Beiträge [2])								
Mrd. DM	9,36	11,31	13,25	14,97	18,20	19,70	22,90	
± v. H.	—	*+20,8*	*+17,1*	*+13,0*	*+21,6*	*+ 8,2*	*+16,2*	*+16,1*

[1]) Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer Ertrag und Kapital, Lohnsummensteuer, abzüglich Gewerbesteuerumlage.
[2]) Ab 1975 nach Teilergebnissen geschätzt.

der Gemeindeaufsichtsbehörde Ausnahmen zugelassen werden können. Die Vorschriften sollen sicherstellen, daß die verschiedenen Gruppen von Steuerpflichtigen in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Gemeindelasten herangezogen und daß gesamtstaatlich nicht vertretbare Realsteuererhöhungen vermieden werden.

Die Bundesregierung hat aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen Einfluß auf die Hebesätze und die Kopplungsvorschriften. Auch das Entscheidungsrecht über die Gebühren und Beiträge liegt bei den Gemeindeparlamenten und — soweit vorgeschrieben — den Aufsichtsbehörden der Länder.

Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Gebühren und Beiträge sind die Kommunalabgabengesetze der einzelnen Länder. Nach diesen Kommunalabgabengesetzen bilden die Kosten der öffentlichen Einrichtung oder Anlage die Obergrenze für die Bemessung der Gebühren bzw. Beiträge. Unterschreitungen der tatsächlichen Kosten werden bei bestimmten Einrichtungen aus kommunal- und sozialpolitischen Gründen bewußt in Kauf genommen. Überschüsse zur Finanzierung anderer Haushaltsausgaben dürfen dagegen nicht erzielt werden. Das heißt, daß die Benutzer nicht stärker mit Gebühren belastet werden, als es den von ihnen verursachten Kosten entspricht. Das bedeutet aber ebenfalls, daß auch in Zukunft Erhöhungen der Gebühren und Beiträge entsprechend der Kostenentwicklung in den kommunalen kostenrechnenden Einrichtungen und Anlagen vorzunehmen sein werden. Sofern der zweite Teil der Frage einen generellen Stopp bei der Gebührenbemessung voraussetzt, stünde dies im Widerspruch zu den Grundsätzen des kommunalen Abgabenrechts.

Die Länder haben ihre Kommunalabgabengesetze in den letzten Jahren neu gefaßt. Diese Gesetze legen nunmehr generell den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff bei der Ermittlung der Aufwendungen einer Einrichtung oder Anlage zugrunde. Die so ermittelten Kosten führen zu einem höheren Wert als dies bei den früheren Verfahren der Fall war. Die Länder machen regelmäßig in ihren jährlichen Haushaltserlassen für die Kommunen die Vergabe bestimmter Finanzzuweisungen davon abhängig, daß die betroffene Gemeinde ihre Gebühren und Beiträge in dem zumutbaren Maß erhebt. Dadurch wurden in den letzten Jahren viele Gemeinden veranlaßt, Gebühren und Beiträge, die nach einem niedrigeren Kostendeckungsgrad bemessen wurden, verstärkt anzuheben. Dies ist ein zweiter Grund für die überproportionale Steigerung der Gebühren und Beiträge in den kommunalen Haushalten der letzten Jahre.

Das deutsche Institut für Urbanistik hat in einer Untersuchung über kommunale Gebührenhaushalte festgestellt, daß hinsichtlich der Kostendeckung zwischen typisch kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Abwasser- und Abfallbeseitigung, Schlacht- und Viehhöfen) sowie allgemein nicht-kostenrechnenden Einrichtungen (z. B. Volkshochschulen, Musikschulen) zu unterscheiden ist. Für die (fast-) vollkostendeckende Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie bei Schlacht- und Viehhöfen bestehe kaum Spielraum für höhere Gebühren. Allgemein nichtkostenrechnende Einrichtungen ließen keine Aussagen über mögliche Gebührenerhöhungen zu, weil z. B. die Funktion der Nachfragelenkung und Hinführung der Bürger zu den betreffenden Einrichtungen (Volkshochschule) von der politischen Willensentscheidung abhänge und nur im Einzelfall getroffen werde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

Die Hebesätze für die Realsteuern sowie die kommunalen Gebühren und Beiträge sind ein wesentliches Element kommunaler Selbstverwaltung. Es ist deshalb von den dafür zuständigen Gemeinden und den Aufsichtsbehörden zu beurteilen, ob im Einzelfall noch Spielraum für weitere Einnahmeverbesserungen in diesem Bereich besteht. Insgesamt geht die Bundesregierung davon aus, daß bei der Entwicklung der kommunalen Steuersätze ein verantwortungsbewußter Ausgleich zwischen den Interessen der Gemeinden und der Steuerpflichtigen gefunden wird bzw. bei der Bemessung von Gebühren und Beiträgen sowohl die ökonomischen als auch die kommunal- und sozialpolitischen Gründe beachtet werden.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung angesichts der verengten Finanzsituation der Gemeinden (GV) das starke Ansteigen der Lohnsummensteuer?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Lohnsummensteuer für die kommunalen Finanzen in einzelnen Gemeinden mit ertragsschwachen Unternehmen eine wesentlich größere Bedeutung hat als für die Gemeinden in der Bundesrepublik insgesamt. Die Lohnsummensteuer dient in diesen Gemeinden

— dem Ausgleich der Lasten, die von den in den Unternehmen Beschäftigten ausgehen und
— der Gewährleistung eines weitgehend beständigen eigenen Steueraufkommens, das konjunkturellen Schwankungen nur in beschränktem Maße unterliegt.

Die Bedeutung der Lohnsummensteuer hat sich — gemessen an den Gesamteinnahmen der Gemeinden — in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert. Die gemeindlichen Einnahmen stiegen von 50,8 Mrd. DM in 1970 auf 101,9 Mrd. DM in 1976; an dieser Steigerung um 51,1 Mrd. DM waren die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer mit rd. 1,6 Mrd. DM beteiligt. Sie stiegen von 1,1 Mrd. DM in 1970 auf 2,7 Mrd. DM in 1976. Dadurch erhöhte sich der Anteil der Lohnsummensteuer an den Einnahmen der Gemeinden von rd. 2 v. H. in 1970 auf 2,6 v. H. in 1976.

Das Ansteigen der Lohnsummensteuer wurde in starkem Maße von der Entwicklung der Bemessungsgrundlage, d. h. von der Entwicklung der Lohnsumme beeinflußt. Der Anteil der Lohnsummensteuer an der Bruttolohn- und Gehaltssumme erhöhte sich von 1970 bis 1976 um 0,18 Prozentpunkte auf 0,53 v. H.

Das von der Bundesregierung eingebrachte Steueränderungsgesetz 1977 enthält Maßnahmen, die — vor allem bei den Klein- und Mittelbetrieben — dem

Ansteigen der Lohnsummensteuer entgegenwirken: ab 1. Januar 1978 wird der Jahresfreibetrag von bisher 9 000 auf 60 000 DM angehoben. Eine Höchstgrenze für die Inanspruchnahme des Freibetrages (zur Zeit 24 000 DM Jahreslohnsumme) besteht in Zukunft nicht mehr; damit werden künftig alle Betriebe in den Genuß des Freibetrages gelangen.

Die Einführung der Lohnsummensteuer erfolgt auf Beschluß des Gemeindeparlaments; sie bedarf der Zustimmung der Landesregierung oder der von ihr beauftragten Stellen. Die Hebesätze werden vom Gemeindeparlament und — soweit erforderlich — mit Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörden festgelegt, d. h. die Verantwortung für die Einführung der Lohnsummensteuer und die Festsetzung ihres Hebesatzes liegt bei Ländern und Gemeinden.

17. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um die Gemeindefinanzreform von 1969 fortzuführen, und wann ist gegebenenfalls mit diesen Maßnahmen zu rechnen?

18. Ist die Bundesregierung bereit, im Rahmen der weiteren Finanzplanung eine stufenweise Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer vorzusehen?

19. Welche anderen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, zu einer verbesserten Finanzausstattung der Gemeinden (GV) zu gelangen?

Die Gemeindefinanzreform 1969 hat zu einer wesentlichen Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden und zu einer Verbesserung des Gemeindefinanzsystems geführt. Die Mehreinnahmen der Gemeinden aufgrund der Gemeindefinanzreform übertrafen bereits im ersten Jahr (1970) mit 2,4 Mrd. DM die Erwartungen bei weitem und werden auch im laufenden Jahr 1977 mit rund 9 Mrd. DM eine beachtliche Höhe erreichen. Die Gemeindefinanzreform wirkt durch die ab 1970 eingeführte Beteiligung der Gemeinden an der dynamischsten deutschen Steuerart, der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer, von Jahr zu Jahr fort. So wird das Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer von 51,1 Mrd. DM in 1970 auf voraussichtlich 127,5 Mrd. DM in 1977 ansteigen, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dementsprechend von 6,3 Mrd. DM in 1970 auf 16,4 Mrd. DM in 1977. Allein durch die unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer ist auch der Anteil der kommunalen Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen in kurzer Zeit von 10,8 v. H. (1969) auf 12,8 v. H. (1977) angestiegen. Ohne Gemeindefinanzreform würde der Steueranteil der Gemeinden im laufenden Jahr nur 9,9 v. H. betragen.

Eine weitere Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden ist durch mehrmalige Änderungen des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer zugunsten der Länder und zu Lasten des Bundes erfolgt. Dies hat jeweils zu einer Erhöhung der Finanzausgleichsmassen geführt, an der die Gemeinden partizipiert haben. Auch durch den Kompromiß über die Umsatzsteuerneuverteilung 1977 sind die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß die Länder ihre Leistungen an die Gemeinden wesentlich verstärken. Insoweit wird Bezug genommen auf die Antwort zu Frage 13.

In Fortführung der Gemeindefinanzreform 1969 wurden auf Vorschlag der Bundesregierung im Jahr 1971 die Einkommensteuerbeträge für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (Höchstbeträge) der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden angepaßt. Das Gemeindefinanzreformgesetz hatte als Höchstgrenzen ursprünglich 80 000/160 000 DM vorgesehen. Eingehende Modellberechnungen zeigten jedoch, daß dadurch bestimmte Städte einseitig Vorteile erhalten hätten, während einige Gemeinden unverhältnismäßig stark benachteiligt worden wären. Deshalb wurden durch Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes die Höchstbeträge auf 16 000/32 000 DM festgesetzt.

Die Bundesregierung wird auch künftig notwendige Anpassungen der Höchstbeträge vorschlagen, wenn die zwischenzeitlich eingetretenen Einkommensveränderungen und deren Auswirkungen auf die Steuerkraft der Gemeinden dies erfordern. Sie hat deshalb bereits 1975 veranlaßt, daß entsprechende Untersuchungen für den ab 1978 geltenden Verteilungsschlüssel vorgenommen werden. Voraussetzung für die nächste Anpassung ist das Ergebnis bereits eingeleiteter Modellberechnungen mit unterschiedlichen Höchstbeträgen, die von den Statistischen Landesämtern durchgeführt, vom Statistischen Bundesamt zusammengefaßt und vom Bund ausgewertet werden. Mit dem Abschluß der Arbeiten ist im Spätherbst 1977 zu rechnen. Eine Aussage über Anpassungsmaßnahmen ist erst nach Abschluß der Auswertungen möglich.

Weitere Möglichkeiten zu einer stärkeren Finanzausstattung der Gemeinden durch den Bundesgesetzgeber, insbesondere durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, bestehen nach Auffassung der Bundesregierung wegen der finanziellen Enge des Bundeshaushalts gegenwärtig nicht. Die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 1 v. H. von 14 v. H. auf 15 v. H. würde zwangsläufig zu Lasten der Einnahmen von Bund und Ländern gehen und allein für den Bund im Jahr 1977 Mindereinnahmen von rd. 630 Millionen DM bedeuten. Die Bundesregierung hat deshalb in der Regierungserklärung (Tz. 93) zum Ausdruck gebracht, daß den Gemeinden zwar keine generelle Verbesserung ihrer Finanzausstattung zugesagt werden kann, sie aber dafür sorgen wird, daß die bisherigen Programme der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität der Gemeinden fortgeführt werden.

Bei der Beurteilung der Möglichkeiten des Bundes, eine weitere Verbesserung der Finanzausstattung der Gemeinden herbeizuführen, muß berücksichtigt werden, daß die künftige Entwicklung des Bundeshaushalts in erheblichem Umfang durch zusätzliche haushaltswirksame Verpflichtungen im internationalen Bereich (Vereinte Nationen, Europäische Ge-

meinschaften) beeinflußt wird. Auch zusätzliche finanzielle Belastungen im Bereich der Entwicklungshilfe und aus dem Nord-Süd-Dialog sind noch nicht zu übersehen. Der Bund setzt auch stets erhebliche Mittel ein, um seiner Führungsrolle für die Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik gerecht zu werden. Mit globalen gesetzgeberischen Mitteln des Bundes ist eine gezielte Beeinflussung der Finanzausstattung der Gemeinden nicht möglich. Es wird stets zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zu unterscheiden sein, für die eine globale Maßnahme, z. B. die Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, keinen Ausgleich des Steuerkraftgefälles bedeuten würde. Im Gegenteil würde bei den begrenzten öffentlichen Finanzmitteln die Verbundmasse der Länder für den kommunalen Finanzausgleich dadurch verringert.

Abschnitt IV

Qualitative Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung

20. Ist der Bundesregierung bewußt, daß die von ihr angekündigte Fortsetzung des Dotationssystems zur Verbesserung der Lebensqualität (Tz. 14 der Regierungserklärung) kein Ersatz für die dringend notwendige Sanierung der Einnahmestruktur der Gemeinden (GV) darstellt, weil durch die Programme nur ausgewählte und nicht immer die notleidendsten kommunalen Gebietskörperschaften erreicht werden?

Ein wesentlicher Bestandteil der Aktivitäten der Bundesregierung zur Verbesserung der Lebensqualität in den Gemeinden ist das in der Regierungserklärung angekündigte und inzwischen vom Bund und von den Ländern beschlossene mehrjährige Programm für Zukunftsinvestitionen. Dieses enthält — soweit Länder und Gemeinden beteiligt sind — insbesondere Maßnahmen für

- Verbesserungen im Verkehrssystem (z. B. Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge, Bau von Ortsumgehungen),
- wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge (z. B. Sicherung der Trinkwasserversorgung),
- Verbesserung der Wohnumwelt (z. B. Infrastrukturmaßnahmen in städtischen Innenbereichen, Erhaltung und Erneuerung historischer Stadtkerne),
- Bau und Ausstattung von Einrichtungen der Berufsausbildung.

Hierbei handelt es sich um wichtige Bereiche aus dem kommunalen Aufgabengebiet. Alle bisherigen struktur- und wachstumspolitischen Konjunkturprogramme des Bundes — wie auch das Programm für Zukunftsinvestitionen — waren bzw. sind weder dazu bestimmt als Einnahmenersatz zu dienen noch die Einnahmenstruktur der Gemeinden zu sanieren. Die Bundesregierung hat in den gemeinsamen Beratungen des Programms für Zukunftsinvestitionen mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß ein solch umfangreiches Programm in einem föderalistischen Staat nur im Zusammenwirken aller öffentlichen Hände durchgeführt werden kann und der gemeinsamen Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden bedarf.

Die Ausgaben werden zu 60 v. H. vom Bund, zu 25 v. H. von den Ländern und zu 15 v. H. von den Gemeinden getragen werden.

Im übrigen beruht das in der Frage angesprochene Programm für Zukunftsinvestitionen auf einer Verfassungsbestimmung, nämlich auf Artikel 104 a Abs. 4 GG, deren Sinn und Zweck u. a. mit dem Programm verwirklicht werden soll. Die finanzpolitische Notwendigkeit dieses Artikels des Grundgesetzes ist von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages bestätigt worden (s. Schlußbericht Tz. 5.1.1, Drucksache 7/5924, S. 170). Das gewählte Finanzierungsverfahren ist deswegen verfassungsrechtlich einwandfrei und finanzpolitisch unverzichtbar. Seine Wirkung auf die Gemeinden ist nicht die einer „Dotationsauflage“, denn die Gemeinden werden in ihrer Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Planung und Auswahl der Projekte nicht eingeschränkt. Bei dem bestehenden Investitionsbedarf der Gemeinden in diesen Bereichen sind diese Finanzhilfen in ihrer Wirkung eher mit einer allgemeinen Verstärkung ihrer Finanzkraft vergleichbar.

21. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß durch Einschränkung des Dotationssystems zugunsten einer erhöhten Steuerbeteiligung der Gemeinden (GV) Verwaltungskosten eingespart und die Verwaltungsorganisation bürgernäher gestaltet werden kann?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß generell eine höhere Steuerbeteiligung der Gemeinden (GV) billiger und bürgernäher ist als ein wohlausgewogenes und gewachsenes System finanzieller Beziehungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Sie hat bereits in ihrer Antwort auf die Fragen 18 bis 20 der Großen Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise im Jahre 1974 (Drucksache 7/2409) darauf hingewiesen, daß häufig übergeordnete struktur-, verkehrs- und bildungspolitische Entscheidungen zweckgebundene Zuschüsse an die Gemeinden erfordern und aus kommunalpolitischer Sicht wünschenswert machen. Die Notwendigkeit, überörtliche Belange zu berücksichtigen, wird auch von den Ländern als wesentlich angesehen; so stellte z. B. die Landesregierung Rheinland-Pfalz in ihrer Antwort vom 29. Juni 1977 auf eine Große Anfrage fest: „Zweckzuweisungen sind ein wichtiges Mittel der Strukturpolitik des Landes, die dem Ziele dient, gleichwertige Lebensverhältnisse im ganzen Lande herzustellen und besondere Belastungen kommunaler Gebietskörperschaften durch im Gesamtinteresse wichtige kommunale Investitionen abzufangen“ (Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache

8/2229). Dabei kann im Einzelfall die ortsnahe Bewertung im Widerspruch zu einer gesamtstaatlichen Bewertung der Dringlichkeit einer Aufgabe stehen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Fragen 11 und 12 der Kleinen Anfrage betr. Finanzsituation der Städte, Gemeinden und Kreise 1975 (Drucksache 7/4373) außerdem darauf hingewiesen, daß die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden, insbesondere die Strukturierung der Finanzzuweisungen an die kommunalen Körperschaften nach dem Grundgesetz ausschließlich Aufgabe der Länder ist und der Bund für diesen Fragenkomplex weder eine Verwaltungskompetenz noch eine Gesetzgebungskompetenz hat.

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, von diesen Auffassungen abzuweichen. Das gilt auch für die Finanzhilfen des Bundes an die Länder für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (GV) aus allgemein anerkannten gesamtstaatlichen Gründen (Artikel 104 a Abs. 4 GG). Auch diese begründen keine Verantwortlichkeit des Bundes für Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (GV). Die Gemeinden werden dadurch nicht in ihrer Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Planung und Auswahl der Projekte durch den Bund eingeschränkt. Im übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Fragesteller selbst in ihrer Frage 37 für die Bereiche Abfall- und Abwasserbeseitigung eine stärkere finanzielle Förderung durch den Bund als vorteilhaft ansehen.

22. Was hat die Bundesregierung seit 1970 konkret unternommen und was wird sie in Zukunft unternehmen, um eine qualitative Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung zu erreichen?

Seit 1970 hat der Bund seine jährlichen Leistungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände mehr als vervierfacht. Sie wuchsen von 1,97 (1970) auf 8,30 Mrd. DM (1976) an.

Ein Teil der Bundesleistungen bestand in einer Verbesserung der frei verfügbaren Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Der größte Teil dieser kommunalen Mehreinnahmen geht auf die direkte Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer im Tausch gegen die Beteiligung des Bundes an der Gewerbesteuer zurück. Der Gewinn für die Gemeinden aus diesem Steueraustausch wuchs in den Jahren 1970 bis 1976 zu Lasten des Bundes von jährlich 1,21 Mrd. auf 3,79 Mrd. DM. Hinzu kamen 1974/76 infolge der Grundsteuerreform (1973) 2,14 Mrd. DM und im Zeitraum 1972/76 aufgrund der Änderung des Umsatzsteueranteils zugunsten der Länder 1,99 Mrd. DM. Die frei verfügbaren Mehreinnahmen der Gemeinden (GV) infolge von Gemeindefinanz- und Grundsteuerreform sowie Umsatzsteuerneuverteilung betrugen allein 1976 4,67 Mrd. DM.

Der andere Teil der Bundesleistungen wird aus dem Bundeshaushalt gezielt für Investitionsmaßnahmen der Kommunen — entsprechend der verfassungsrechtlichen Regelung über die Länderhaushalte — zur Verfügung gestellt. Der Bund erhöhte diese Ausgaben von 760 Millionen DM (1970) auf 3,63 Mrd. DM (1976).

Auf zwei kommunale Investitionsbereiche mit hoher Priorität entfallen dabei die mit Abstand größten Anteile. Das sind die Gemeindeverkehrsfinanzierung, für die der Bund 1976 2,07 Mrd. DM bereitstellte, und die Krankenhausfinanzierung, für die er im gleichen Jahr 1,12 Mrd. DM aufbrachte. Einen Überblick über die gesamten Leistungen des Bundes an die Kommunen gibt die nachstehende Texttabelle:

Leistungen des Bundes [1]) für Gemeinden und Gemeindeverbände 1970 bis 1976

Leistungsart	I. Verbesserung der frei verfügbaren Einnahmen der Gemeinden [2])	II. Gezielte Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt	III. Summe I.+II.
Jahr	— Mrd. DM —		
1970	1,21	0,76	1,97
1971	1,51	0,85	2,36
1972	2,43	2,19	4,62
1973	2,90	3,23	6,13
1974	4,35	3,96	8,31
1975	4,36	4,28	8,64
1976	4,67	3,63	8,30
1970 bis 1976	21,43	18,90	40,33

[1]) Nicht enthalten: ERP-Gemeindeprogramm (1976: 180 Millionen DM).

[2]) Durch Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer zu Lasten des Bundes, durch Beteiligung an der Umsatzsteuer im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und durch die Grundsteuerreform.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Kommunalfinanzen ist auf globale gesetzgeberische Maßnahmen beschränkt. Eine qualitative Verbesserung der Gemeindefinanzen im Sinne eines Ausgleichs zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden gehört nicht zu den Aufgaben des Bundes und ist mit globalen Maßnahmen auch nicht zu erreichen. Der Ausgleich des Steuerkraftgefälles kann daher nur durch die Länder über den kommunalen Finanzausgleich herbeigeführt werden.

Gegenwärtig wird in mehreren Bundesländern über eine grundlegende Strukturänderung der kommunalen Finanzausgleichssysteme beraten. Dies insbesondere deshalb, weil durch die Zusammenlegung von Gemeinden im Zuge der Gebietsreformen ihre Zahl von 1968 (rd. 24 000) bis 1978 (rd. 8 500) verringert wird. Als Folge der Gebietsreformen wird auch zu prüfen sein, welche Leistungen

der Länder zum Ausgleich von Steuerkraftunterschieden überflüssig geworden sind und welche neuen Ausgleichsleistungen aufgrund zwischenzeitlicher Steuerkraftverzerrungen hinzutreten müssen.

Bezüglich weiterer Möglichkeiten der Bundesregierung, über die aufgezeigten Maßnahmen hinaus allgemeine Verbesserungen der kommunalen Finanzausstattung durchzuführen, wird auf die Antworten zu den Fragen 13 sowie 17 bis 19 verwiesen.

23. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Gemeinden (GV) aufgrund ihrer derzeitigen Einnahme- und Ausgabestruktur und ihrer Verschuldungsbedingungen nicht in der Lage sind, eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben?

Nach dem kommunalen Haushaltsrecht sind die Gemeinden (GV) gehalten, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung erhält ihre besondere Bedeutung durch die Tatsache, daß die für die gesamtwirtschaftliche Nachfragesteuerung wichtigen öffentlichen Investitionsausgaben zu rd. zwei Drittel in den Kommunalhaushalten anfallen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Gemeinden (GV) bereit und in der Lage sind, sich gemeinsam mit Bund und Ländern an der gesamtwirtschaftlich notwendigen Finanzpolitik zu beteiligen und, daß sie insbesondere ihren Beitrag zum Programm für Zukunftsinvestitionen leisten werden. Für diese Erwartung spricht vor allem

— der noch vorhandene besondere Investitionsbedarf der Gemeinden z. B. in den Bereichen der Trinkwasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Stadterneuerung und der Berufsausbildung,

— die günstige Einnahmeentwicklung der Gemeinden im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften

	Einnahmen insgesamt durchschnittliche Veränderung	Steuereinnahmen 1970 bis 1976 in v. H.
Gemeinden	+ 12,3	+ 12,7
Länder	+ 11,0	+ 10,5
Bund	+ 7,4	+ 7,8
	Steuereinnahmen [1])	
	1977	1978
	Veränderung in v. H.	
Gemeinden	+ 11,9	+ 7,2
Länder	+ 13,3	+ 9,0
Bund	+ 10,3	+ 8,4

[1]) In diesem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom August 1977 sind die Auswirkungen des „Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude" und des „Steueränderungsgesetzes 1977" berücksichtigt. — Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten sind den Ländern zugerechnet.

— die Entwicklung der Nettokreditaufnahme seit 1970 und der im Jahr 1976 erreichte Konsolidierungsgrad

Nettokreditaufnahme	1970:	3,5 Mrd. DM
	1976:	5,6 Mrd. DM
Finanzierungssaldo	1975:	10,9 Mrd. DM
	1976:	3,9 Mrd. DM
Verhältnis Nettokreditaufnahme zu Gesamtausgaben (1976)	Gemeinden:	5,3 v. H.
	Länder:	10,3 v. H.
	Bund:	15,9 v. H.

— der Finanzierungsschlüssel für das Programm für Zukunftsinvestitionen

Gemeinden:	2,1 Mrd. DM = 15 v. H.
Länder:	3,4 Mrd. DM = 25 v. H.
Bund:	8,2 Mrd. DM = 60 v. H.

Weder die kommunale Haushaltsstruktur noch die Verschuldungsbedingungen schließen derzeit aus, daß sich die Gemeinden insgesamt in ihrer Haushaltsführung antizyklisch verhalten können.

Ob sich aus landesgesetzlichen Regelungen rechtliche Schranken für die Kreditaufnahme ergeben, die nicht den Wünschen einzelner Gemeinden auf stärkere Beteiligung an einer allgemeinen antizyklischen Finanzpolitik Rechnung tragen, kann nicht Gegenstand der Stellungnahme der Bundesregierung sein, zumal die Prüfung der Verschuldensgrenzen und der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden Angelegenheit der kommunalen Aufsichtsbehörden ist.

24. Wie bewertet die Bundesregierung die einzelnen Vorschläge des Gutachtens der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zur Verbesserung der Finanzsituation der Gemeinden (GV)?

Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel verfolgt mit ihren Vorschlägen das Ziel einer Verstetigung der Gemeindeausgaben durch Einnahmenstabilisierung. Dazu wären nach Auffassung der Kommission — soweit Bundeszuständigkeiten angesprochen sind — im wesentlichen folgende Maßnahmen erforderlich:

— Teilweiser Abbau der Gewerbesteuer durch Streichung der Gewerbeertragsteuer sowie Ergänzung der Gewerbekapitalsteuer um eine obligatorische Lohnsummensteuer.

— Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer mit Dynamisierung des Beteiligungssatzes oder des Proportionalsockels.

— Einführung einer Wertzuwachssteuer auf Grundvermögen (Bodenwertzuwachssteuer).

— Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer.

Die Kommission hat — wie sie selbst einräumt — mit ihren Vorschlägen zur Gewerbesteuer und zum proportionalen Sockel der Einkommensteuer auf Vorschläge der „Troeger-Kommission" im Jahr 1966 zurückgegriffen, die die damalige Bundesregierung bei der Gemeindefinanzreform nicht weiterverfolgt hat. Die damals für die Bundesregierung maßgebenden Gründe gelten im Grundsatz auch heute noch.

Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Finanzquellen der Gemeinden, die mittels der Hebesatzpolitik auch konstitutiver Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist. Ihr Gesamtaufkommen belief sich 1976 auf rd. 21 Mrd. DM und setzt sich wie folgt zusammen:

— Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital rd. 18 Mrd. DM (davon rd. 85 v. H. Gewerbeertragsteuer und 15 v. H. Gewerbekapitalsteuer),

— Lohnsummensteuer rd. 3 Mrd. DM.

Schon daraus ist ersichtlich, daß ein Abbau der Gewerbesteuer, z. B. durch Streichung der Gewerbeertragsteuer, ohne den Ersatz durch eine adäquate Steuerquelle für die Gemeinden nicht tragbar ist. Das fehlende Aufkommen aus der Gewerbesteuer könnte nur durch eine entsprechende Anhebung der indirekten Steuern ersetzt werden. Ob und in welcher Weise die Gewerbesteuer abgebaut werden kann, hängt daher entscheidend von der weiteren Harmonisierung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern innerhalb der EWG ab. Die Bundesregierung hat sich im übrigen bisher schon in all den Fällen für Novellierungen des Gewerbesteuergesetzes ausgesprochen, in denen es ihr sachgerecht erschien. Auch im Rahmen des Steuerpakets 1977 ist durch Einführung bzw. Erhöhung von Freibeträgen besonderen Belangen Rechnung getragen worden.

Die Frage der Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen aus dem proportionalen Sockel der Einkommensteuer mit Dynamisierung des Beteiligungssatzes oder des Proportionalsockels wirft schwierige steuerrechtliche und vor allem steuertechnische Fragen auf, deren Lösung nur unter Vernachlässigung des Gesichtspunkts der Verwaltungsvereinfachung möglich wäre. Die bisherige Form der Beteiligung erscheint sachgerecht, insbesondere durch die regelmäßige Überprüfung der zur Verteilung verwandten Grundlagen.

Die Frage der Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer wurde bereits im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Novellierung des Bundesbaugesetzes geprüft. Dabei hat sich gezeigt, daß eine derartige Umgestaltung der Grundsteuer erst erwogen werden kann, wenn praktikable Lösungen für ein zeitnahes Bewertungsrecht für alle bodenwertabhängigen Steuern gefunden worden sind.

Eine unmittelbare Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer könnte nur durch eine Änderung des Artikels 106 Abs. 2 Nr. 3 GG, nach dem das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zusteht, erreicht werden. Die Bundesregierung hält eine solche Änderung nicht für sachgerecht und sieht deshalb keine Veranlassung, einen entsprechenden Vorschlag von sich aus aufzugreifen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Länder nach Absatz 7 a. a. O. durch Landesgesetz bestimmen können, ob und inwieweit das Kraftfahrzeugsteueraufkommen den Gemeinden (GV) zufließt und, daß fast alle Länder hiervon Gebrauch gemacht haben. Von einer unmittelbaren Beteiligung der Gemeinden an der Kraftfahrzeugsteuer wäre daher eine wesentliche Verstärkung der Finanzmasse der Gemeinden nicht zu erwarten.

25. Wie bewertet die Bundesregierung die Vorschläge des Schlußberichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform (Drucksache 7/5924) zur „Ausweitung der steuerpolitischen Autonomie der Gemeinden"?

Der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages hat in ihrem Schlußbericht (Drucksache 7/5924, S. 206 f.) lediglich zwei Anträge diskutiert, den Gemeinden eine Personalsteuer mit Hebesatzrecht zu erschließen. Sie hat keine eigenen Vorschläge unterbreitet, um die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden auszuweiten.

Es handelt sich zunächst um Überlegungen, die jetzige unselbständige Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer, die lediglich mit einer Ermächtigung an den Bundesgesetzgeber zur Einführung eines Hebesatzrechts der Gemeinden verbunden ist, in eine selbständige proportionale Gemeidepersonalsteuer mit obligatorischem Hebesatzrecht umzugestalten. Dies ist nach Ansicht der Enquete-Kommission im wesentlichen aus folgenden Gründen weder erwünscht noch geboten:

— Die anhaltende Tendenz zu größeren Gemeinden macht eine Einbindung eines breiten Kreises von Gemeindebürgern in echte kommunale Verantwortung durch eine spürbare Heranziehung zur Kostenlast weitgehend illusorisch.

— Eine proportionale Personalsteuer mit örtlich verschiedenen Hebesätzen fördert die Bildung von unerwünschten Steueroasen und hat unsoziale Auswirkungen.

— Es bestehen steuertechnische Schwierigkeiten, Festsetzung und Erhebung sind kompliziert.

Als Alternative dazu hat die Kommission den Vorschlag diskutiert, den Landesgesetzgeber zur Einführung einer Gemeindepersonalsteuer zu ermächtigen, die an die Stelle oder neben die den Gemeinden zustehenden Realsteuern tritt. Hiergegen sprechen nach Ansicht der Enquete-Kommission vor allem Gründe verfassungsrechtlicher Natur. Es würde dem System der konkurrierenden Gesetzge-

bung widersprechen, den Ländern in einem Einzelfall das Recht einzuräumen, dieselbe Steuerquelle, die bereits nach einem Bundesgesetz ausgeschöpft wird, auch nach Landesgesetz in Anspruch zu nehmen. Ferner sieht die Enquete-Kommission darin eine Möglichkeit, die der Beseitigung der Gewerbesteuer, wenn nicht sogar aller Realsteuern Vorschub leisten würde. Um das Interesse der Gemeinden an der Industrialisierung wachzuhalten, sei aber eine maßvolle Besteuerung der gewerblichen Wirtschaft notwendig. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, die von der Enquete-Kommission abgelehnten Überlegungen von sich aus aufzugreifen.

26. Welche Konsequenzen gedenkt die Bundesregierung aus der Feststellung der Deutschen Bundesbank im Monatsbericht April 1976 zu ziehen: „Gleichwohl bedarf die Ausstattung der Gemeinden mit zusätzlichen eigenen Einnahmen immer wieder der Prüfung"?

Die Prüfung, ob die Gebietskörperschaften zusätzlicher Einnahmen bedürfen, ist eine permanente Aufgabe der verfassungsmäßig verantwortlichen Institutionen. Ob die Gemeinden eigene Einnahmen zur Finanzierung ihrer Investitionen über die Länderhaushalte oder laufende Steuereinnahmen zu Investitionszwecken erhalten sollen, ist eine Frage, die jeweils der Landesgesetzgeber zu entscheiden hat.

Die Finanzausstattung der Gemeinden hat sich durch die kommunale Beteiligung an der Einkommensteuer ab 1970 nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ deutlich verbessert. Die Einnahmen der Gemeinden aus der kommunalen Beteiligung an der Einkommensteuer (14 v. H.) stiegen von rd. 6,3 Mrd. DM im Jahre 1970 auf rd. 14,2 Mrd. DM im Jahre 1976 und haben sich damit in 6 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Deutsche Bundesbank ging bei dem in der Frage zitierten Monatsbericht vom April 1976 von damals vorliegenden Vorausschätzungen aus. Sie hatte — wie zu diesem Zeitpunkt auch andere Stellen — angenommen, daß die gemeindlichen Einnahmen in 1976 nur relativ schwach (6 v. H.) ansteigen würden; tatsächlich haben die Einnahmen der Gemeinden in 1976 im Ergebnis um 12 v. H. zugenommen. Gleichzeitig aber hat sich der Zuwachs der Ausgaben der Gemeinden in 1976 stärker verlangsamt, als von der Bundesbank seinerzeit geschätzt worden war. Die Bundesbank erwartete daher für 1976 ein Finanzierungsdefizit von 9 Mrd. bis 10 Mrd. DM, das nur wenig niedriger gewesen wäre als 1975. Nach dem Ergebnis der Vierteljahresstatistik ist hingegen das Finanzierungsdefizit der Gemeinden in 1976 auf rd. 4 Mrd. DM zurückgegangen. Das entspricht nur noch rd. 3½ v. H. der gemeindlichen Ausgaben. Demgegenüber belief sich das Finanzierungsdefizit — gemessen an den Ausgaben — im Jahre 1976 beim Bund auf rd. 17 v. H. und bei den Ländern auf rd. 10½ v. H. Die Befürchtung der Deutschen Bundesbank, daß die Gemeinden mehr als Bund und Länder ihre Ausgaben über Kreditaufnahmen finanzieren, hat sich demnach nicht bestätigt.

Abschnitt V

Kommunale Investitionen und ihre Auswirkungen

27. Wie beurteilt die Bundesregierung den Tatbestand, daß die kommunalen Investitionen, die 1971 noch rd. 40 v. H. der kommunalen Gesamtausgaben betrugen, 1976 auf rd. 30 v. H. der Gesamtausgaben gesunken sind?

Der Anteil der Sachinvestitionen und damit auch der kommunalen Investitionsausgaben an den gemeindlichen Ausgaben insgesamt hat sich in den vergangenen Jahren nicht stetig entwickelt. Von 1966 auf 1967 sank der Anteil der Investitionsausgaben an den kommunalen Ausgaben z. B. von 40,0 v. H. auf 36,9 v. H., stieg in den folgenden Jahren bis 1971 auf 39,3 v. H. und hatte 1976 einen Tiefstand von 30,8 v. H. Zu dieser Problematik hat die Bundesregierung im Finanzbericht 1977 Stellung genommen.

Anteil des Investitionshaushalts an den kommunalen Ausgaben in v. H.

Jahr	Investitionshaushalt	darunter: Sachinvestitionen
1966	40,0	35,9
1967	36,9	33,0
1970	38,6	35,6
1971	39,3	35,8
1972	37,4	34,4
1973	35,3	32,6
1974	35,7	31,7
1975	33,1	29,2
1976	30,8	27,5

Der Anstieg des Gewichts der laufenden Ausgaben ist u. a. auch auf die gestiegenen Investitionen in den jeweils davorliegenden Jahren zurückzuführen. Für die fertiggestellten Investitionsobjekte haben die Gemeinden, um die beabsichtigten öffentlichen Dienstleistungen erbringen zu können, zusätzliches Personal eingestellt. Es ist von Länderseite gegenüber den Kommunen wiederholt darauf hingewiesen worden, daß Investitionsausgaben in personalintensiven Dienstleistungsbereichen der Kommunen in den Folgejahren zwangsläufig zu hohen Folgekosten führen. Wenn sich die Zuwachsraten der Ausgaben insgesamt nicht stetig vergrößern sollen, ergibt sich in den darauffolgenden Jahren ebenfalls zwangsläufig ein Rückgang des Investitionsanteils. In diesem Sinne hat sich auch die

Deutsche Bundesbank im Monatsbericht vom April 1976 geäußert. Daneben war über die rezessionsbedingte Finanzenge hinaus die Veränderung in der Dringlichkeitsfolge auch ein Grund für die Investitionszurückhaltung in den Jahren 1975 und 1976. Aufgrund der vergangenen bedeutenden Investitionsaufwendungen in den Bereichen mit besonderer Priorität und der demographischen Entwicklung ist in bestimmten Infrastrukturbereichen eine Bedarfsentspannung eingetreten. Dazu gehören auch nach Meinung der Bundesbank der Bau von Kindergärten, Schulen und Krankenhäusern. Die für die Zukunft notwendige Umorientierung auf neue Investitionsbereiche begann in der Rezession zunächst verhalten.

28. Was wird die Bundesregierung zur Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden (GV) unternehmen, um ein weiteres Absinken der kommunalen Investitionen zu verhindern?

Höhe und Entwicklung der kommunalen Finanzkraft hängen von den den Gemeinden (GV) zur Verfügung stehenden Einnahmen ab. Besondere Bedeutung kommt den drei kommunalen Haupteinnahmequellen zu, das sind

- eigene kommunale Steuern mit 33,6 v. H.,
- staatliche Finanzzuweisungen wie Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich, Zweckzuweisungen der Länder und Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 Abs. 4 GG mit 29,2 v. H. und
- Gebühren und Beiträge der Gemeinden mit 22 v. H. der Einnahmen der Gemeinden — GV — (ohne besondere Finanzierungsvorgänge).

Während im Vergleich zu 1970 der Anteil der Steuer- und Gebühreneinnahmen 1976 angestiegen ist, entwickelte sich das Gewicht der Finanzzuweisungen von Bund und Ländern leicht rückläufig (1970: 29,8 v. H.).

Aus dem Bundeshaushalt wurden für die Kommunen über die Länderhaushalte im Jahr 1970 0,76 Mrd. DM und im Jahr 1976 3,81 Mrd. DM geleistet, das waren in 1970 0,9 v. H. und im Jahr 1976 2,4 v. H. der gesamten Bundesausgaben. Die Länder gaben an die Gemeinden (GV) 1976 Finanzierungsmittel durch Zuweisungen (u. a. freie Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen) in Höhe von 26 Mrd. DM; diese Ausgaben betrugen 1976 16,8 v. H. der gesamten Länderausgaben. Im Jahre 1970 beliefen sich die Finanzierungsmittel noch auf 18,7 v. H. der gesamten Länderausgaben.

Ausdruck der Finanzkraft der Gebietskörperschaften ist das Verhältnis der Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge) zu den Ausgaben, also die sogenannte Deckungsquote. Darin drückt sich die Fähigkeit der Gebietskörperschaften aus, inwieweit sie ihre gesamten Ausgaben ohne Verschuldung finanzieren können. Für die Gemeinden betrug dieses Verhältnis

1970: 89,6 v. H.

1976: 96,3 v. H.

Da Kreditfinanzierungen nach dem Gemeindehaushaltsrecht nur für Investitionsausgaben zulässig sind, ist auch beachtlich, in welcher Höhe Darlehensaufnahmen zur Investitionsfinanzierung herangezogen werden, also das Verhältnis von Kreditaufnahmen zu Investitionsausgaben (1970: 16,0 v. H.; 1976: 17,1 v. H.).

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die kommunalen Investitionen zwar weitgehend, aber nicht ausschließlich durch die Finanzkraft der Gemeinden (GV) bestimmt werden. Andere Ursachen, wie politisch vorgegebene Investitionsprioritäten und Bedarfskriterien, wirken sich ebenfalls aus.

Die kommunalen Investitionsausgaben setzen sich zu rd. einem Zehntel aus den Finanzinvestitionen (z. B. Erwerb von Beteiligungen) und zu rd. 90 v. H. aus den Sachinvestitionen zusammen. Die Sachinvestitionen umfassen die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens sowie Baumaßnahmen (Erweiterungs-, Neu-, Um- und Ausbauten). Die kommunalen Bauinvestitionen stellen mit rd. 80 v. H. den bedeutsamsten Teil der Sachinvestitionen dar. Sie haben sich in den einzelnen Bereichen von 1970 bis 1976 wie folgt entwickelt:

Ausgaben für Bauinvestitionen nach Bereich (in Mrd. DM)

	1970	1971	1972	1973	1974 [1]	1975	1976
Straßen, Wege, Brücken	5,47	6,11	6,11	6,18	6,65	6,38	6,11
Schulen	3,26	4,44	4,91	5,10	5,52	5,55	4,94
Abwasserbeseitigung	2,46	2,96	2,99	3,26	3,28	3,34	3,70
Krankenhäuser	0,69	0,80	0,87	0,96	1,18	1,19	1,09
übrige Bereiche	4,33	5,69	6,53	6,88	7,52	7,65	7,72
zusammen	16,21	20,00	21,41	22,38	24,15	24,11	23,56

[1] Ab 1974 Vierteljahresstatistik der Gemeindefinanzen

Daraus ist ersichtlich, daß die kommunalen Bauinvestitionen bis 1975 in den meisten Aufgabenbereichen gestiegen sind.

Erst seit zwei Jahren ist ein Absinken der kommunalen Investitionen, insbesondere der Sachinvestitionen, festzustellen. Dieses Absinken der kommunalen Investitionen ist nur z. T. auf mangelnde Finanzkraft der Kommunen zurückzuführen. Zum Teil beruht das Investitionsverhalten der Kommunen auf dem Nachlassen des Investitionsbedarfs in den klassisch bedeutenden Bereichen wie dem Bau von Schulen, Kindergärten und Krankenhäusern. Bei Schulen und Kindergärten zeigt die demografische Entwicklung — die Anzahl der Jugendlichen unter 15 Jahren nimmt von 1975 mit rd. 12,5 Millionen bis 1985 mit rd. 8,2 Millionen erheblich ab — unmittelbar den verringerten Bedarf an. Bei den Krankenhäusern ist der Bettenüberhang allgemein bekannt.

Allerdings sind auch heute neue zukunftsweisende Investitionsbereiche entstanden; der Umweltschutz und die Stadtsanierung bzw. -entwicklung gehören dazu. Der jährliche Anstieg der Bauausgaben für die Abwasserbeseitigung ist eine Reaktion darauf. Insgesamt gesehen scheint jedoch das Umschalten von alten auf die neuen Prioritäten Schwierigkeiten zu bereiten (verlängerte Planungs- und Anhörungsverfahren) und noch nicht vollständig gelungen zu sein.

Wie bereits einleitend dargelegt, hat der Bund erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt für die Gemeinden zur Verfügung gestellt und die ihm durch das Grundgesetz gegebenen Möglichkeiten zur Stärkung der Investitionskraft der Kommunen ausgeschöpft. Bei gesetzlicher Verankerung der am 1. Juli 1977 zwischen den Regierungschefs des Bundes und der Länder getroffenen Vereinbarung über die Umsatzsteuerneuverteilung wird der Umsatzsteueranteil der Länder für die Jahre 1977 und 1978 so hoch festgesetzt, daß er den Ländern eine erhebliche Stärkung der Finanzkraft ihrer Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich erlaubt. Die Investitionskraft der Gemeinden wird zusätzlich dadurch gestärkt, daß der Bund den Gemeinden erhebliche Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG gewährt. Dies führt zu einer Befriedigung des kommunalen Bedarfs in wesentlichen Bereichen. Die Bundesmittel werden den Gemeinden dabei entsprechend der Finanzverfassung über die Länderhaushalte zur Verfügung gestellt.

Mit dem Programm für Zukunftsinvestitionen unterstützt der Bund die Gemeinden für den mittelfristigen Zeitraum bis 1980 in den Bereichen mit neuen kommunalen Prioritäten (vgl. auch Antwort zu Frage 20). Die weiteren Leistungen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 GG sind von 1970 bis 1976 wie folgt gestiegen:

Leistungsart	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
				— Mrd. DM —			
Gemeindeverkehrsfinanzierung ..	0,64	0,72	1,45	1,88	2,00	1,99	2,07
Städtebauförderung, Stadtentwicklung	—	—	0,03	0,08	0,13	0,18	0,19
Krankenhausfinanzierung	—	—	0,47	1,01	1,10	1,00	1,12
zusammen	0,64	0,72	1,95	2,97	3,23	3,17	3,38

Insgesamt stellte der Bund von 1970 bis 1976 den Gemeinden (GV) für die genannten Bereiche rd. 16,2 Mrd. DM zur Verfügung. Daneben bestehen weitere spezielle Förderbereiche wie z. B. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", die Regelung der Kostentragung bei Ortsdurchfahrten im Rahmen von Bundesstraßen, die zinsgünstigen Darlehen aus dem ERP-Gemeindeprogramm und aus dem ERP-Wirtschaftsplan sowie die Förderung des Zonenrandgebietes. Diese Hilfen summieren sich pro Jahr auf rd. 760 Millionen DM.

Wie sich aus der vorstehenden Darstellung ergibt, hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten die kommunale Investitionstätigkeit wesentlich gestärkt. Sie wird auch in Zukunft entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten zur Stärkung der kommunalen Investitionstätigkeit beitragen.

29. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschaltung kommunaler Investitionsfonds bei den Investitionsaufgaben der Gemeinden (GV)?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß in letzter Zeit zahlreiche Modelle für die Finanzierung kommunaler Investitionen durch Privatkapital diskutiert und in einigen Ausnahmefällen auch durchgeführt werden (sog. geschlossene Immobilienfonds-Konstruktion).

Die Bundesregierung kann keinen Einfluß auf die Finanzierungsart kommunaler Investitionen nehmen.

Die Entscheidung und Bewertung wird ausschließlich durch die Gemeinden und die kommunalen Aufsichtsbehörden wahrgenommen. Wegen der zahlreichen kommunalhaushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Probleme stehen die für die Kommunalaufsicht zuständigen Länderinnenminister dieser Finanzierungsform zurückhaltend gegenüber. Auch der Deutsche Städtetag hat in der Veröffentlichung „Sonderformen kommunaler Investitionsfinanzierung" darauf hingewiesen, daß eine fühlbare Stärkung der kommunalen Investitionskraft auf diese Weise nicht erreicht werden kann.

Abschnitt VI

Regionale Wirtschaftsstruktur

30. Wie beurteilt die Bundesregierung die unterschiedliche regionale Entwicklung bezüglich der Bevölkerung, des Einkommens, des Arbeitsplatzes und des Verkehrs?

Die Bundesregierung verweist auf ihren Raumordnungsbericht 1974 (Drucksache 7/3582), in dem sie eine Beurteilung der unterschiedlichen regionalen Entwicklung abgegeben hat. In ihrem Raumordnungsprogramm (Drucksache 7/3584) hat sie darüber hinaus ihre diesbezüglichen Ziele dargelegt.

Angesichts veränderter ökonomischer und demographischer Rahmenbedingungen, die die Gefahr des Anwachsens regionaler Entwicklungsunterschiede in sich bergen, erörtern Bund und Länder derzeit in der Ministerkonferenz für Raumordnung erste Konsequenzen für den Einsatz raumwirksamer Mittel. Im Rahmen dieser Ministerkonferenz wird unter anderem auf der Grundlage neuerer Raumordnungsprognosen über eine Rücknahme überhöhter Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzielzahlen bei der Fortschreibung der Landesentwicklungspläne und -programme beraten, da die planerische Ausweisung überhöhter Zuwachsraten an Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Planungsräumen dazu führen kann, daß die knappen Mittel nicht zieladäquat eingesetzt werden. Die Bundesregierung legt aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen und eines gedämpften Wirtschaftswachstums besonderen Wert auf die Funktionsfähigkeit von zentralen Orten insbesondere in den von Abwanderung bedrohten Teilräumen des Bundesgebietes. Nach den Zielen und Schwerpunktbestimmungen erhalten die „abwanderungsgefährdeten Problemräume" mit Priorität Mittelzuweisungen. Entsprechend den raumordnerischen Zielvorstellungen ist in allen Teilräumen des Bundesgebietes eine befriedigende Verkehrsbedienung sicherzustellen. Dadurch wird ein maßgeblicher Beitrag für eine ausgewogene Raum- und Siedlungsstruktur geleistet und einer unterschiedlichen regionalen Entwicklung entgegengewirkt. Hauptanliegen der regionalen Wirtschaftspolitik ist die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Zonenrandgebiet und in den Gebieten, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt bzw. erheblich darunter abzusinken droht oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind. Wichtigstes Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik ist nach wie vor die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Bei der bundeseinheitlichen Abgrenzung der Fördergebiete dieser Gemeinschaftsaufgabe wird die unterschiedliche regionale Entwicklung von Einkommen, Arbeitsplatzangebot und -nachfrage sowie die unterschiedliche Ausstattung der einzelnen Regionen mit Infrastruktur berücksichtigt. Der regionalen Wirtschaftspolitik ist es in der Vergangenheit gelungen, regionale Unterschiede hinsichtlich Einkommen und Arbeitsplätzen zumindest teilweise abzubauen.

31. Können die schwachstrukturierten Gebiete davon ausgehen, daß die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" bei mindestens gleichem Förderungsvolumen fortgeführt wird, oder sind weitere Kürzungen beabsichtigt? Wird die Bundesregierung (gegebenenfalls wann?) die um 25 v. H. reduzierte Investitionszulage wieder auf ihren ursprünglichen Satz von 10 v. H. der Investitionskosten anheben? Hält die Bundesregierung weiter daran fest, daß die Förderungsmaßnahmen auf schwachentwickelte oder von Anpassungsprozessen besonders betroffene Regionen konzentriert werden müssen?

a) Die Bundesregierung hat am 10. September 1975 beschlossen, die Mittelansätze bei den von Bund und Ländern gemeinschaftlich finanzierten Aufgaben beginnend mit dem Haushaltsjahr 1977 um 10 v. H. zu senken. Für das Jahr 1977 konnte allerdings eine effektive Kürzung des Normalansatzes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" dadurch vermieden werden, daß die erforderliche Kürzung der Mittel um 10 v. H. zu Lasten des Ende 1977 auslaufenden regionalen Sonderprogramms für die Schaffung von Arbeitsplätzen in VW-Standorten vorgenommen wurde. Weitere Kürzungen der Mittel über die beschlossenen 10 v. H. hinaus sind nicht geplant. Es ist darauf hinzuweisen, daß das Programm für Zukunftsinvestitionen auch ein Sonderprogramm „Infrastrukturmaßnahmen in Schwerpunktorten der Gemeinschaftsaufgabe" vorsieht. Für den Zeitraum 1977 bis 1980 stehen insgesamt 500 Millionen DM Bundes- und Ländermittel zur Verfügung. Berücksichtigt man diese zusätzlichen Mittel, so hat sich das Förderungsvolumen der Gemeinschaftsaufgabe wesentlich erhöht.

b) Die Bundesregierung beabsichtigt, die Investitionszulage bei einer Höhe von 7,5 v. H. zu belassen.

c) Die Konzentration der Förderung auf schwächer entwickelte oder von Anpassungsprozessen besonders betroffene Regionen und innerhalb dieser Regionen auf Schwerpunktorte ist eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der regionalen Wirtschaftspolitik. Die Bundesregierung ist daher der Ansicht, daß die bestehende Konzentration der Mittel der regionalen Wirtschaftspolitik beibehalten werden muß.

32. Wie beurteilt die Bundesregierung Vorschläge, die Präferenzen bei den Förderungsmaßnahmen zu verändern? Wie wird die Bundesregierung sichern, daß das Netz der Schwerpunkte auch künftig ausreichend engmaschig geknüpft bleibt, um auf diese Weise Abwanderungen aus strukturschwachen Räumen zu verhindern?

a) Die Bundesregierung steht Vorschlägen zur Änderung des Präferenzsystems aufgeschlossen gegenüber. Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für den 7. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" kommt der Überprüfung des bestehenden Präferenzsystems besondere Bedeutung zu. Dabei soll unter anderem geprüft werden, ob und in-

wieweit es möglich ist, die bei einer Neuabgrenzung durchgeführte Bewertung der Förderungsdringlichkeit von Arbeitsmarktregionen bei der Festlegung der Präferenzen von Schwerpunktorten zu berücksichtigen. Die Bundesregierung geht allerdings davon aus, daß das Präferenzniveau nicht angehoben wird. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Wirkung einer Präferenz nicht allein von ihrer absoluten Höhe, sondern primär von der relativen Besserstellung gegenüber den nicht oder geringer präferenzierten Gebieten abhängt. Außerdem geht sie davon aus, daß die Präferenzstruktur in der Weise gewahrt bleibt, daß die für Berlin geltenden Präferenzen vor den Präferenzen für das Zonenrandgebiet rangieren und diese wiederum vor den für die übrigen Fördergebiete geltenden. Bei Änderungen des Präferenzsystems muß jedoch sichergestellt bleiben, daß in allen im Rahmenplan festgelegten Schwerpunktorten wirksame Förderpräferenzen festgelegt werden.

b) Die Bundesregierung bringt dem in der Frage anklingenden Wunsch, die Zahl der Schwerpunktorte auch künftig zumindest zu erhalten, zwar Verständnis entgegen, macht aber gleichzeitig auf mögliche Widersprüche aufmerksam, die zwischen diesem Wunsch und der in Frage 31 enthaltenen Forderung nach einer stärkeren Konzentration der Förderungsmaßnahmen bestehen. Die Bundesregierung teilt allerdings die Auffassung, daß das Netz der Schwerpunktorte so engmaschig bleiben muß, daß eine passive Sanierung wirtschaftlich schwacher Regionen vermieden wird.

33. Wird die Bundesregierung sichern, daß die Schwerpunktorte der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ihren vorhandenen Bahnanschluß behalten werden?

Bei der Entscheidung über die Aufrechterhaltung eines vorhandenen Bahnanschlusses werden neben verkehrlichen Aspekten vor allem Kriterien der regionalen Wirtschaftspolitik, der Raumordnung sowie des Landschafts- und Umweltschutzes herangezogen. Die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", das Zonenrandgebiet sowie der Fremdenverkehr erhalten im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Bewertung von Verkehrsverlagerungen von der Schiene auf die Straße eine besondere Präferenzierung für die Aufrechterhaltung des Schienenverkehrs.

Die an den zu untersuchenden Eisenbahnstrecken gelegenen Schwerpunktorte der obengenannten Gemeinschaftsaufgabe werden besonders berücksichtigt. Eine generelle Aussage über die Aufrechterhaltung vorhandener Eisenbahnanschlüsse bzw. Eisenbahnstrecken ist jedoch nicht möglich. Entscheidungshilfe kann — wie allgemein gefordert — nur eine gesamtwirtschaftliche Bewertung der Einzelstrecke sein.

34. Bis zu welchem Zeitpunkt haben die Gemeinden (GV) Klarheit über das künftige Leistungsangebot der Deutschen Bundesbahn in ihrem Bereich?

Nach den Empfehlungen der Staatssekretärs-Arbeitsgruppe „Verkehrs- und Regionalpolitik" zur DB-Netzkonzeption, von denen die Bundesregierung am 27. April 1977 Kenntnis genommen hat, ist vorgesehen,

— den Schienenpersonenverkehr, frühestens beginnend mit dem Fahrplanwechsel 1979, auf rd. 6 000 km Streckenlänge in drei bis vier Phasen auf Busverkehr umzustellen und

— den Güterverkehr auf einer Streckenlänge von rd. 3 000 km einzustellen. Die damit verbundenen Streckenstillegungen beginnen erst ab 1981. Um der verladenden Wirtschaft die Umstellung zu erleichtern, wird im übrigen soweit wie möglich ein ausreichend befristeter Auslaufbetrieb sichergestellt.

Die Strecken außerhalb des „betriebswirtschaftlich optimalen Netzes" der Deutschen Bundesbahn,

— aus denen die auf Busbetrieb umzustellenden Einzelstrecken ausgewählt werden,

— die für eine Stillegung im Güterverkehr nicht in Betracht kommen,

sind im Mai dieses Jahres bekanntgegeben worden. Dadurch hat ein großer Teil der ursprünglich betroffenen Gemeinden bereits Gewißheit über das Fortbestehen des Schienenanschlusses erhalten.

Über die nach dem o. g. Beschluß der Bundesregierung von Konzentrationsmaßnahmen (Anpassung des Angebots an die Nachfrage) betroffenen Strekken bzw. Streckenabschnitte wird erst nach Vorliegen der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens nach § 44 Bundesbahngesetz einschließlich der Ergebnisse der vereinbarten Regionalgespräche entschieden werden können.

Abschnitt VII

Städte- und Wohnungsbau

35. Ist in der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages eine weitere Teilnovellierung des Bundesbaugesetzes beabsichtigt, wenn ja, in welchen Bereichen und mit welcher Kostenlast für die Gemeinden (GV)?

Die am 1. Januar 1977 in Kraft getretene Novelle zum Bundesbaugesetz hat das Recht des Bodenverkehrs, das Recht der Umlegung sowie das Erschließungsrecht nicht geändert. Es besteht aber Einmütigkeit zwischen allen im Bundestag vertretenen Parteien, daß auch diese Teilbereiche des Bundesbaugesetzes Änderungen und Verbesserungen bedürfen. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, die notwendigen Schritte zu unternehmen, damit mög-

lichst noch in dieser Legislaturperiode eine weitere Novellierung des Bundesbaugesetzes in Angriff genommen werden kann.

Zur Vorbereitung hierzu sind Untersuchungen eingeleitet und Kommissionen unabhängiger Sachverständiger und Praktiker eingesetzt worden mit dem Ziel, die genannten Rechtsbereiche zu überprüfen und Vorschläge zu unterbreiten, ob und welche gesetzgeberischen Maßnahmen vorgenommen werden sollen. Oberstes Ziel ist es, Unzuträglichkeiten in diesen Rechtsbereichen zu beseitigen, die die bisherige Praxis mit sich gebracht hat und auch diese Rechtsbereiche modernen städtebaulichen und planerischen Erfordernissen anzupassen.

Zur Vorbereitung der Novellierung des Bodenverkehrsrechts ist ein praxisbezogener Untersuchungsauftrag vergeben worden. In dieser Untersuchung wird insbesondere der Frage nachgegangen, ob und wieweit Vorschriften über den Bodenverkehr noch erforderlich sind. Das Ergebnis dieser Untersuchung liegt jetzt vor und wird derzeit geprüft.

Das Recht der Umlegung und Grenzregelung wird von einer Kommission von Sachverständigen und Praktikern geprüft. Ziel ihrer Arbeit ist es, Vorschläge zur Weiterentwicklung und Anpassung dieses Rechtsbereichs an die Bedürfnisse der Praxis zu unterbreiten. Die Arbeiten dieser Kommission sind noch nicht beendet.

Das Erschließungsrecht ist grundsätzlich zu überprüfen. Hier bestehen besondere Schwierigkeiten. Bereits Anfang 1975 ist eine Kommission unabhängiger Sachverständiger und Praktiker, u. a. aus dem kommunalen Bereich eingesetzt worden, die sich mit allen vorliegenden Vorschlägen zur Novellierung dieses Rechtsbereichs befaßt und auch selbst mehrere Modellvorschläge erarbeitet hat. Die Kommission hat ihre Arbeit inzwischen abgeschlossen. Ob es in dieser Legislaturperiode noch zu einer Novellierung des Erschließungsrechts kommt, kann bei dem derzeitigen Stand der Arbeiten und der fachlichen Diskussion im kommunalen Bereich noch nicht abschließend beurteilt werden.

Eine Novellierung des Bodenverkehrs-, Umlegungs- und Erschließungsrechts wird keine erhöhten Kosten für die Gemeinden zur Folge haben. Es ist vielmehr zu erwarten, daß die Kosten für die Gemeinden gesenkt werden; der Ansatz für die Novellierung dieser Rechtsbereiche ist, die Gemeinden von unnötigen Erschwernissen in der täglichen Praxis zu befreien und die Kosten der Erschließung gerechter und auf alle Beteiligten zu verteilen.

36. Wie will die Bundesregierung die von ihr als Schwerpunkt bezeichnete Aufgabe, die Innenbereiche unserer Städte und Gemeinden erhalten und erneuern zu helfen, fortsetzen (Tz. 68 der Regierungserklärung), wenn sie die hierfür notwendigen Finanzhilfen nach dem StBauFG von jährlich 240 Millionen DM im Jahr 1976 auf 150 Millionen DM im Jahr 1979 herabsetzt?

Für die Erhaltung und Erneuerung der Innenbereiche unserer Städte und Gemeinden stellt die Bundesregierung den Ländern für Investitionen der Gemeinden und in den Gemeinden Finanzhilfen im Rahmen des Bundesprogramms nach dem Städtebauförderungsgesetz, im Rahmen des Bund-Länder-Modernisierungsprogramms nach dem Wohnungsmodernisierungsgesetz und im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung.

Die Ernsthaftigkeit der Absicht der Bundesregierung, sich verstärkt für die Erhaltung der Innenstädte einzusetzen, wird insbesondere durch das am 23. März 1977 durch die Bundesregierung beschlossene Programm für Zukunftsinvestitionen deutlich. Im Programmbereich „Verbesserung der Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden" stellt die Bundesregierung für den Zeitraum 1977 bis 1980 900 Millionen DM zusätzliche Förderungsmittel bereit.

Diese Mittel sind für ausgewählte und besonders kostspielige Investitionen im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz bestimmt. Es handelt sich im einzelnen um die Investitionsbereiche „Erhaltung und Erneuerung historischer Stadtkerne von nationaler Bedeutung" (200 Millionen DM), „Vorhaben zur Verbesserung der Infrastruktur in Erneuerungsgebieten nach dem Städtebauförderungsgesetz" (200 Millionen DM), „Verlagerung störender Gewerbebetriebe aus Erneuerungsgebieten nach dem Städtebauförderungsgesetz" (200 Millionen DM), „Bau von Ersatzwohnungen und der Aus- und Umbau in Erneuerungsgebieten nach dem Städtebauförderungsgesetz" (300 Millionen DM). Die Mittel werden überwiegend denselben städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zugute kommen, die im Bundesprogramm nach § 72 Städtebauförderungsgesetz gefördert werden. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß durch diese besonderen Förderungsmittel zahlreiche Gemeinden in die Lage versetzt werden, die Durchführung der laufenden Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wirksam zu beschleunigen und zum Abschluß zu bringen.

Neben dem Programm für Zuknftsinvestitionen wird das Bundesprogramm nach dem Städtebauförderungsgesetz weitergeführt. Für das Programmjahr 1977 sind den Ländern 1976 anläßlich der Fortschreibung des Bundesprogramms 200 Millionen DM zugeteilt worden. Für das Programmjahr 1978 werden nach dem Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes für das Jahr 1977 190 Millionen DM zur Verfügung stehen. Nach dem derzeit geltenden mittelfristigen Finanzplan des Bundes für den Zeitraum 1976 bis 1980 sind für die Programmjahre 1979 und 1980 jeweils 150 Millionen DM vorgesehen.

Das Bund-Länder-Modernisierungsprogramm wird 1977 auf der Grundlage des am 1. Januar in Kraft getretenen Wohnungsmodernisierungsgesetzes und der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern fortgeführt. Der Entwurf des Bundeshaushaltsgesetzes weist Förderungsmittel für das Programm 1977 in gleicher Höhe wie für das Programm 1976 aus. Der Bewilligungsrahmen beträgt 114 Mil-

lionen DM und 38 Millionen DM für Darlehen. Nach der mittelfristigen Finanzplanung werden bis zum Jahre 1980 die Bewilligungsrahmen für Zuschüsse auf 185 Millionen DM und die Bewilligungsrahmen für Darlehen auf 54 Millionen DM ansteigen. Da nach dem Wohnungsmodernisierungsgesetz die Hälfte der Mittel innerhalb von Schwerpunkten, die andere Hälfte außerhalb von Schwerpunkten eingesetzt werden soll, besteht auch in solchen Gemeinden und Gemeindeteilen die Möglichkeit zur Modernisierungsförderung, die wegen der Begrenzung des Schwerpunktprogramms nicht als Modernisierungsschwerpunkte ausgewiesen werden können.

Insgesamt gesehen wird die Bundesregierung im Rahmen der drei genannten Programme für den Aufgabenbereich der Erhaltung und Erneuerung unserer Städte bis 1979 nicht weniger, sondern wesentlich mehr Mittel als bisher zur Verfügung stellen. Sie wird — wie in der Regierungserklärung ausgeführt — den Städten und Gemeinden weiterhin ein zuverlässiger Partner bleiben.

37. Ist der Bundesregierung bekannt, daß die Investitionen der Gemeinden (GV) zur Abfall- und Abwasserbeseitigung angesichts ihrer schwierigen Finanzlage nur dann aufrecht erhalten werden können, wenn der Bund im größeren Umfang Unterstützung gewährt? Wird die Bundesregierung die ihr zur Verfügung stehenden Investitionsmittel mit Vorrang dort einsetzen, wo Maßnahmen des Gewässerschutzes und der Abwasserbeseitigung gleichzeitig als Maßnahmen der Gemeindeentwicklung angesehen werden können?

Ob und wieviel die Gemeinden für Anlagen zur Abfall- und Abwasserbeseitigung investieren, kann nicht isoliert von den sonstigen Investitionen der Gemeinden beurteilt werden. Hier besteht insoweit ein Zusammenhang als die Gemeinden politische Prioritäten setzen können. Sie müssen im Rahmen ihrer jeweiligen finanziellen Situation die notwendigen Investitionen sicherstellen. Bund und Länder können ihnen diese Aufgabe nicht abnehmen, auch nicht durch eine Unterstützung der Maßnahmen zur Abfall- und Abwasserbeseitigung.

Fast alle in einer Gemeinde anfallenden Investitionen dienen der Vor- bzw. Fürsorge für den Bürger. Die Investitionen für Anlagen zur Abfall- und Abwasserbeseitigung sollten Vorrang einnehmen. Dies ist insbesondere in kleineren Gemeinden nicht immer der Fall.

Soweit die Frage zum Ausdruck bringt, daß die Finanzlage der Gemeinden gerade durch Investitionen zur Abfall- und Abwasserbeseitigung verschlechtert würde, geht sie von falschen Voraussetzungen aus, denn gerade in diesem Bereich können sich die Gemeinden auch durch Gebühren und Beiträge refinanzieren, indem sie die entstehenden Kosten überwälzen (kostendeckende Gebühren).

Es ist zu erwarten, daß das Programm für Zukunftsinvestitionen die notwendige Umstrukturierung der kommunalen Investitionen erleichtert. Das Programm sieht erhebliche Investitionshilfen für Anlagen zur Abwasserbeseitigung vor — allein im Rahmen des Rhein-Bodensee-Programms aus dem Bundeshaushalt für die Jahre 1977 bis 1980 800 Millionen DM. Die Mittel selbst werden gemeinsam mit einem gleich hohen von den Bundesländern zur Verfügung zu stellenden Anteil an Gemeinden, die im Bodensee- und im Rheineinzugsgebiet liegen, vergeben werden. Die Vergabe selbst liegt nicht beim Bund, sondern bei den Ländern.

Da durch diese Maßnahmen besondere Anstrengungen zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur und zur Verbesserung der Umweltbedingungen unternommen werden, sind sie auch als Maßnahmen der gemeindlichen Entwicklung anzusehen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auch Anlagen für die Beseitigung bzw. Reinigung von Abwasser und Abfall mit Investitionszuschüssen gefördert werden können. Außerdem sind aus dem ERP-Abwasserreinigungsprogramm und dem ERP-Abfallbeseitigungsprogramm seit Jahren zinsgünstige Darlehen für die Errichtung und Erweiterung von Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsanlagen gewährt worden. Weiterhin können über ERP-Gemeindeprogramm, das auf die Schwerpunktorte der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" beschränkt ist, Abwasserreinigungs- und Abwasserbeseitigungsmaßnahmen sowie Abfallbeseitigungsmaßnahmen gefördert werden. Im Rahmen verschiedener Konjunkturprogramme sind weitere Mittel für diese Zwecke zur Verfügung gestellt worden.

Abschnitt VIII

Kommunale Selbstverwaltung, Bürgerinitiativen und Verwaltungseffektivität

38. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß die kommunale Selbstverwaltung ein wesentliches Element der Freiheitssicherung für die Bürger ist?

Die Bundesregierung teilte diese Ansicht. Kommunale Selbstverwaltung — wie sie heute verstanden wird — bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für die eigenen Angelegenheiten, die die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern, die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren und damit den Gemeinsinn und das politische Interesse des einzelnen neu zu beleben und zu kräftigen. Dieses Leitbild der Selbstverwaltung trägt mit anderen fundamentalen Verfassungsprinzipien zur Begrenzung hoheitlicher Macht, also zum freiheitlichen Charakter unserer Demokratie bei.

39. Was wird die Bundesregierung gegen eine weitere Aushöhlung der Selbstverwaltung der Gemeinden (GV) durch ein Übermaß von Gesetzen und Verordnungen unternehmen?

Auch die Bundesregierung sieht die steigende Zahl der Gesetze nicht ohne Sorge. Sie ist stets darum bemüht, die Zahl der geltenden Gesetze und Verordnungen in Grenzen zu halten; sie fühlt sich aber verpflichtet — wie in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 betont wurde — weiterhin danach zu trachten, daß die Rechtsordnung auch künftig dort weiterentwickelt wird, wo sie den Wertvorstellungen des Grundgesetzes insbesondere den Grundrechten, dem Sozialstaatsgebot und dem Rechtsstaatsprinzip noch nicht in vollem Umfange entspricht.

Die Bundesregierung fühlt sich in dieser grundsätzlichen Haltung von allen im Bundestag vertretenen Parteien und von den Bundesländern bestätigt. So wurden z. B. in der 7. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages 87 v. H. der beschlossenen Gesetze nicht kontrovers verabschiedet; 96,5 v. H. hat der Bundesrat durch Zustimmung oder Verzicht auf Einspruch gebilligt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage betreffend Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger vom 22. März 1977 — Drucksache 8/212).

Auf der Ebene des Bundes (Stand 18. Februar 1977) sind insgesamt etwa 1 480 Gesetze und 2 280 Rechtsverordnungen in Kraft. Zahlreiche — bei weitem nicht alle — dieser Rechtsvorschriften berühren direkt oder indirekt den kommunalen Bereich; hinzukommen die kommunalbedeutsamen Gesetze und Verordnungen der Bundesländer. Wenn auch die Bundesregierung im Gegensatz zu den Fragestellern nicht von einem „Übermaß von Gesetzen und Verordnungen" sprechen möchte, so ist ihr doch bewußt, daß die Fülle der von den Gemeinden zu beachtenden Bundes- und Landesvorschriften als Einschränkung der Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der kommunalen Selbstverwaltung empfunden werden kann. In ihrer Antwort auf die Große Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise vom 22. Juli 1974 — Drucksache 7/2409 — hat die Bundesregierung bereits die Ursachen für jene Entwicklungen, die das Erscheinungsbild der kommunalen Selbstverwaltung beeinflussen, skizziert (S. 1/2): Die zunehmende Mobilisierung der Bevölkerung, die fortschreitende Industrialisierung, die Technisierung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Informationsmöglichkeiten sowie die steigende Erwartung der Bevölkerung an den Lebensstandard wirken sich derart aus, daß die Bewältigung der daraus entstehenden Probleme häufig nicht mehr isoliert in den einzelnen Gemeinden möglich ist. Die Gesetz- und Verordnungsgeber haben deshalb in zunehmendem Maße die Notwendigkeit zu staatlicher Einflußnahme gesehen.

Dies bedeutet jedoch keine Ausschaltung der Gemeinden (Gemeindeverbände) aus dem Entscheidungsprozeß sondern eher eine Verlagerung der Gewichte. Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden in den Ländern ebenso wie beim Bund in zahlreichen Gremien mitbestimmend oder beratend tätig. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände nehmen in ständig steigendem Umfang Einfluß auf Gesetzgebung und Planung des Bundes und der Länder. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf ihre Antwort zu Frage 42, in der die zahlreichen Planungsgremien, Kuratorien, Kommissionen, Beiräte und Ausschüsse aufgezählt sind, in denen Vertreter der Kommunen auf Bundesebene mitarbeiten.

Die Bundesregierung hat dieser Entwicklung Rechnung getragen, und durch eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) die Beteiligungsrechte der Kommunen an der Gesetzgebung und Planung des Bundes auch formell geregelt, (vgl. Antwort zu Frage 43). Auch die Länder sind bemüht, soweit dies nicht schon geschehen ist, den kommunalen Landesverbänden Anhörungsrechte einzuräumen.

Die Bundesregierung begrüßt, daß es den kommunalen Spitzenverbänden möglich ist, im Rahmen ihrer Beteiligungsrechte auch die von den Antragstellern befürchtete Entwicklung bei ihren Stellungnahmen zu berücksichtigen. Die Bundesregierung wird jedenfalls bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften Bedenken dieser Art, die von den kommunalen Spitzenverbänden vorgetragen werden, sorgfältig prüfen.

40. Was wird die Bundesregierung unternehmen, um einen übertriebenen Gesetzesperfektionismus bei Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen zu vermeiden, damit eine Vereinfachung der Ausführung von Gesetzen und Verordnungen bei den Gemeinden (GV) ermöglicht wird?

Die Bundesregierung ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten ständig darum bemüht, daß notwendige Gesetz- und Verordnungsentwürfe eine durchdachte, klare und darum auch unnötigen Schwierigkeiten bei der Ausführung bzw. Auslegung vorbeugende Fassung erhalten. Sie verweist u. a. auf die einschlägigen Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung, Besonderer Teil (GGO II) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1976 (GMBl S. 550) die vorschreiben, daß Rechtsvorschriften, die durch ein Gesetz aufgehoben oder gegenstandslos werden, regelmäßig in den Schlußvorschriften des Gesetzes einzeln aufzuführen und bei umfangreichen Änderungen eines Gesetzes dieses entweder insgesamt durch ein neues abzulösen oder in zusammenhängend lesbaren Teilen neu zu fassen sind. Es sei auch auf die Grundsätze für die Gestaltung automationsgeeigneter Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom 22. November 1973 (GMBl S. 555) hingewiesen.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung stets bestrebt, das geltende Recht übersichtlicher zu gestalten, etwa durch Beseitigung der Rechtszersplitterung oder durch Rechtsvereinheitlichung z. B. auf dem Gebiet des Strafrechts, des Verwaltungsverfahrensrechts, des Sozialrechts und des Bergrechts. Auch die

von der Bundesregierung den kommunalen Spitzenverbänden eingeräumten Beteiligungsrechte (vgl. Antwort auf die Frage 43) verfolgen u. a. das Ziel, allzu perfektionistischen Tendenzen durch die Einschaltung der praktischen Erfahrung der Kommunen im Gesetzesvollzug entgegenzuwirken. Allerdings wird auch in Zukunft die auf einfache Vollziehbarkeit gerichtete Gestaltung von Entwürfen nicht um jeden Preis, sondern nur insoweit angestrebt werden können, als sie den Zweck der Vorschriften nicht verfälscht und weder das gebotene Maß an materieller Gerechtigkeit noch den Rechtsschutz des Bürgers beeinträchtigt.

Zu Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger hat der Bundesminister des Innern bereits ausführlich in der Antwort vom 21. März 1977 auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 8/212) namens der Bundesregierung Stellung genommen und ausgeführt, daß bei jeder Gesetzesvorlage deren Notwendigkeit eingehend geprüft wird. Wie bereits in der Antwort zu Frage 39 ausgeführt, ist die Rechtsordnung dort weiterzuentwickeln, wo sie den Wertvorstellungen des Grundgesetzes, inbesondere den Grundrechten, dem Sozialstaatsgebot und dem Rechtsstaatsprinzip noch nicht in vollem Umfang entspricht.

41. Welche konkreten Schlüsse wird die Bundesregierung aus der Feststellung ziehen, daß es meist erst die Gemeinden (GV) sind, die durch ihr Handeln die Gesetze, die der Bundestag beschließt, für den Bürger wirksam machen (Tz. 93 der Regierungserklärung)? Wird die Bundesregierung gewährleisten, daß bei künftigen Aufgabenfestlegungen im Rahmen von Bundesgesetzen der Grundsatz der Orts- und Bürgernähe beachtet wird?

Mit der im Zusammenhang mit den vorangegangenen Aussagen über eine finanzwirtschaftliche Belastung der Gemeinden getroffenen Feststellung, daß es meist erst die Gemeinden sind, die durch ihr Handeln die Gesetze für den Bürger wirksam machen, will die Bundesregierung ihre positive Einstellung zur Rolle der kommunalen Körperschaften bekräftigen.

Sie verfolgt auch das Ziel, Aufgaben so ortsnah wie möglich erledigen zu lassen. Allerdings überläßt das Grundgesetz grundsätzlich die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation bei der Ausführung von Bundesrecht den Ländern, die z. Z. im Rahmen der Funktionalreform eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen vor allem durch eine Delegation von Aufgaben nach unten betreiben.

Die Bundesregierung hat die Funktionalreform in den Ländern dadurch unterstützt, daß sie mit dem Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (Zuständigkeitslockerungsgesetz) vom 10. März 1975 (BGBl. I S. 685) den Wünschen der Länder auf Lockerung bundesrechtlich abschließender Zuständigkeitsregelungen entgegengekommen ist.

Der Bund leistet darüber hinaus einen weiteren Beitrag zur Funktionalreform in den Ländern, indem er in seiner Gesetzgebungspraxis die nähere Regelung der Zuständigkeiten von Landesbehörden einschließlich der Kommunalbehörden in weit größerem Ausmaß als bisher den Ländern überläßt.

Wo immer es möglich ist, trägt der Bund auch seinen Teil dazu bei, den Grundsatz der Bürgernähe zu konkretisieren, um eine stärkere Mitwirkung des Bürgers bei der Lösung der kommunalen Probleme zu ermöglichen. In dem kürzlich novellierten Bundesbaugesetz (i. d. Fassung vom 18. August 1976, BGBl. S. 2257 ff.) — § 2 a — ist erstmals eine Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung eingeführt worden. Die Gemeinden werden durch § 13 a zu einer speziellen Beteiligungsform verpflichtet, wenn die Verwirklichung einer Planung Nachteile für die persönlichen Lebensumstände der in den Gebieten wohnenden und arbeitenden Menschen bringt.

42. Hält die Bundesregierung die bisherige Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in Planungsgremien des Bundes für ausreichend? Um welche Gremien handelt es sich, und sind die Vertreter der Gemeinden (GV) stimmberechtigt?

a) Die Bundesregierung hält an ihrer Ansicht fest, die in der Antwort auf die Große Anfrage im Jahre 1974 zur Lage der Städte, Gemeinden und Kreise (Drucksache 7/2409) dargelegt wurde. Die bedeutende Rolle der Kommunen innerhalb der öffentlichen Verwaltung bedingt eine weitgehende Beteiligung kommunaler Vertreter auf verschiedenen Gebieten, vor allem auch bei der Planung von Bundesmaßnahmen und -programmen.

Demzufolge kommt die Bundesregierung regelmäßig denjenigen Wünschen der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände nach, die eine Beteiligung in solchen Beiräten, Ausschüssen, Arbeitskreisen, Kuratorien, Kommissionen und ähnlichen Gremien betreffen, welche sich mit dem Ausgleich von Interessen oder der unmittelbaren Vorbereitung von kommunalrelevanten Entscheidungen befassen oder deren Tätigkeit von der Aufgabenstellung her Belange der Gemeinden berührt. Es ist nicht bekannt, daß insoweit Beteiligungswünsche zurückgewiesen wurden.

Die Bundesregierung hat auch keine Anhaltspunkte dafür, daß die bisherige Beteiligung von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in Planungsgremien des Bundes von den Verbänden selbst als unzureichend beurteilt wird.

Nachstehend werden — ohne Anspruch auf Vollständigkeit — Gremien, die sich im weitesten Sinn mit Planungsfragen befassen, unabhängig davon zusammengestellt, ob ihre Tätigkeit Kosten verursacht. Deshalb sind auch Gremien aufgeführt, die in der Antwort der Bundesregierung vom 25. Mai 1977 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Leicht, Dr. Häfele und Genossen

betr. Umfang und Kosten der Beirats- und Gutachtertätigkeit — Drucksache 8/484 — nicht enthalten sind.

b) In folgenden Planungsgremien arbeiten voll stimmberechtigte Vertreter der kommunalen Spitzenverbände mit:

- Kooperationsausschuß „ADV Bund/Länder/ kommunaler Bereich"
- Beirat für Fragen der älteren Generation
- Amtsleiterkreis zur Entwicklung eines Arbeitsplatzbewertungssystems
- Beirat für Ausbildungsförderung beim Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (nach § 44 Bundesausbildungsförderungsgesetz)
- Koordinierungskreis „Ausländischer Arbeitnehmer" beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
- Beratender Ausschuß für Behinderte bei der Bundesanstalt für Arbeit
- Beratender Ausschuß nach § 32 a Luftverkehrsgesetz für die Bundesminister des Innern und für Verkehr
- Beirat der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
- Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit
- Bundesjugendkuratorium
- Kuratorium für die Bundesjugendspiele
- ad hoc-Ausschuß „Datenverarbeitung im Bildungswesen" beim Bundesminister für Forschung und Technologie
- Deutsch-Französisches Jugendwerk
- Deutscher Rat für Stadtentwicklung beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Deutsche Sportkonferenz (nicht spezifisch dem Bund zugeordnet)
- Deutscher Verdingungsausschuß für Leistungen — ausgenommen Bauleistungen
- Finanzplanungsrat (gemäß § 51 Haushaltsgrundsätzegesetz für die Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (GV) zuständig und deshalb kein Planungsgremium des Bundes; dem Finanzplanungsrat gehören neben dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesminister für Wirtschaft sowie den für die Finanzen zuständigen Ministern der Länder vier stimmberechtigte Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an)
- Beratender Ausschuß für Forschung und Technologie (BAFT) beim Bundesminister für Forschung und Technologie
- Arbeitskreis „Belange der Frau bei der Raumordnung, im Bauwesen und im Städtebau" beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Arbeitskreis für Finanzierungsfragen des Gemeindeverkehrs beim Bundesminister für Verkehr mit Unterausschuß „GVFG-Richtlinien"
- Gewerbetechnischer Beirat des Bundes für Verkehr
- Konjunkturrat für die öffentliche Hand beim Bundesminister für Wirtschaft
- Fachausschuß „Kraftfahrzeugtechnik" beim Bundesminister für Verkehr
- Ausschuß für Kreditfragen (der sich mit den Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte befaßt)
- Bundesausschuß für Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
- Projektgruppe „Lärmbekämpfung" mit Arbeitskreisen zu 18 Problembereichen
- Lärmschutzkommission zum Schutz gegen Fluglärm nach § 32 b Luftverkehrsgesetz
- Luftfahrtrat (soll aufgelöst werden)
- Bund / Länder-Arbeitsgruppe „Luftrettungswesen" beim Bundesminister des Innern
- Beirat für Raumordnung beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Arbeitskreis für regionale Wirtschaftspolitik beim Bundesminister für Wirtschaft
- Beirat für die Rehabilitation der Behinderten beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (gemäß § 32 Schwerbehindertengesetz)
- Bund/Länder-Ausschuß „Rettungswesen" beim Bundesminister für Verkehr
- Ständige Konferenz „Rettungswesen" beim Bundesminister für Verkehr
- Arbeitskreis „Rundfunkempfangsantennen" beim Bundesminister für Post- und Fernmeldewesen
- Arbeitskreis „Sozialer Wohnungsbau" beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Fachbeirat „Sport- und Freizeitanlagen" beim Bundesinstitut für Sportwissenschaft
- Ständiger Beirat des Bundesausgleichsamtes (gemäß § 314 Lastenausgleichsgesetz)
- Statistischer Beirat des Statistischen Bundesamtes
- Arbeitskreis „Steuerschätzungen" (ihm gehört ein Mitglied der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an, das sich gleichberechtigt an der kurz- und mittelfristigen Schätzung der Steuereinnahmen beteiligt, wobei das Schwergewicht seiner Mitarbeit bei den Gemeindesteuern liegt)
- Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung beim Bundesminister für Verkehr

— Straßenverkehrssicherheitsausschuß

— Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden mit Arbeitskreisen „Finanzierungsfragen des Nahverkehrs", „Verkehrsanlagen des öffentlichen Personennahverkehrs", „Forschungsvorhaben"

— Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesminister des Innern

— Ständiger Ausschuß für zivile Verteidigung beim Bundesminister des Innern.

c) In folgenden Gremien arbeiten die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände mit beratender Stimme mit:

— Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

— Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung (hat den Bundesausschuß für Berufsbildung abgelöst)

— ad hoc-Ausschuß „Kommunale Tiefbautechnik" beim Bundesminister für Forschung und Technologie

— Unterausschuß für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" beim Bundesminister für Wirtschaft

— ad hoc-Ausschuß „Sicherheit der Brandbekämpfung" beim Bundesminister für Forschung und Technologie

— Länderfachausschuß für Straßenbahn- und Obusangelegenheiten (LSO) beim Bundesminister für Verkehr.

Des weiteren hat der Bundesgesetzgeber den Ländern in § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze — KHG — die Möglichkeit gegeben, die kommunalen Spitzenverbände zu „wesentlichen Beteiligten" zu bestimmen und ihnen damit ein Anhörungsrecht bei der Aufstellung der Krankenhausbedarfspläne und der Programme zur Durchführung des Krankenhausbaus zuzubilligen. Inwieweit die Länder von diesem Recht Gebrauch gemacht haben, ist aus der Tabelle 3 der Drucksache 7/4530 des Deutschen Bundestages (Stand: 30. Dezember 1975) ersichtlich.

d) In rein wissenschaftlichen Beratungsgremien, wie z. B. dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen beim Bundesminister des Innern, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beim Bundesministerium für Wirtschaft, dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen oder dem Arbeitskreis für vergleichende Deutschlandforschung ist keine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorgesehen. Dies schließt jedoch nicht aus, daß im Einzelfall der Sachverstand von kommunalen Verbänden zu Rate gezogen wird.

43. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erfahrungen mit der geänderten Geschäftsordnung der Bundesministerien, die nunmehr ein Informations- und Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände bei kommunalbedeutsamen Maßnahmen vorsieht?

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) ist mit Wirkung vom 7. März 1975 dahin geändert worden, daß den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden die vorbereitenden Entwürfe zu Gesetzen, Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften möglichst frühzeitig zugeleitet werden, wenn die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden (§ 25 GGO II) und daß ferner wesentliche abweichende Meinungen, die die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen dieser Beteiligung vortragen, in der Begründung kurz darzulegen sind (§ 40 Abs. 3 GGO II).

Die Bundesregierung hat seitdem die einschlägigen Entwürfe den kommunalen Spitzenverbänden übermittelt und zahlreiche Stellungnahmen erhalten.

Die in den ersten zwei Jahren mit diesem Informations- und Anhörungsrecht gesammelten Erfahrungen sind überwiegend positiv zu beurteilen. Es zeigt sich, daß die institutionelle Verankerung der Mitwirkungsrechte notwendig war und einem Bedürfnis aller Beteiligten entsprach, denn nicht in allen Bereichen war die Zusammenarbeit zwischen Bundesministerien und kommunalen Spitzenverbänden bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen bereits vor der Änderung der GGO II so eng, daß eine möglichst frühzeitige Beteiligung erfolgte und, daß Arbeitspapiere ausgetauscht wurden. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß in vielen Bereichen schon vor März 1975 den kommunalen Spitzenverbänden kommunalbedeutsame Gesetzentwürfe zur Stellungnahme zugeleitet worden waren, so z. B. im Bereich der Jugendhilfe, Sozialhilfe und Altenhilfe.

Wie der Bundesregierung bekannt ist, hat aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Neuregelung die Kontakte zur Bundesregierung intensiviert. Auch aus der Sicht der Bundesregierung ist festzustellen, daß die neuen Mitwirkungsrechte grundsätzlich genutzt werden.

Gewisse Schwierigkeiten in der praktischen Handhabung zeigen sich bei der Darlegung abweichender Meinungen nach § 40 Abs. 3 S. 2 GGO II. Die Wiedergabe eines nur begrenzten — wenngleich wichtigen — Meinungsbildes bringt die Gefahr mit sich, einen einseitigen Eindruck hervorzurufen. Auch ist bezüglich der Darstellung der abweichenden Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände (§ 40 Abs. 3 GGO II) nicht immer klar, inwieweit die Verbände an ihrer Meinung noch nach der mündlichen Erörterung festhalten.

Ein mit der Änderung der GGO II u. a. angestrebtes Ziel, zusätzliche Informationen insbesondere über die finanziellen Auswirkungen der Vorhaben auf die Kommunen zu erhalten, ist allerdings noch nicht in dem von der Bundesregierung erhofften Maße erreicht worden. Die Bundesregierung sieht darin

einen weiteren Beweis für die Schwierigkeiten, ohne großen Verwaltungsaufwand die gesamten finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen, -verordnungen oder sonstigen Maßnahmen zu erfassen. Auf Einzelheiten geht die Antwort zur Kleinen Anfrage betr. Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger (Drucksache 8/212) ein, auf die auch hier verwiesen wird.

44. Ist die Bundesregierung bereit, freie Träger bei der Erfüllung von Aufgaben für die Allgemeinheit so zu unterstützen, daß sie ihren wichtigen Dienst, insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich, weiterhin erfüllen können?

Die Bundesregierung verweist zunächst auf die grundsätzlichen Ausführungen zur Rolle der freien Träger in ihrer Antwort auf die Große Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise vom 22. Juli 1974 — Drucksache 7/2409. Sie bemerkt weiterhin, daß die Wahrnehmung sozialer und kultureller Aufgaben nach dem Grundgesetz grundsätzlich in der Verantwortung der Länder und Kommunen liegt.

Die Bundesregierung läßt sich in ihrer Politik — nicht nur im sozialen und kulturellen Bereich — davon leiten, daß der Raum für selbstverantwortliches Handeln erweitert, die Vielfalt der im Dienste des Bürgers tätigen Einrichtungen geachtet und kleinliche Reglementierungen vermieden werden müssen.

Demgemäß hat die Bundesregierung Bedeutung und Aufgaben der freien Träger für unsere Gesellschaft stets hervorgehoben, nicht zuletzt an verschiedenen Stellen in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976.

Für den sozialen Bereich ist auf das Sozialgesetzbuch hinzuweisen, dessen Allgemeiner Teil in § 17 Abs. 3 bestimmt:

„In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, daß sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten."

Auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege wird die Bundesregierung die bewährte partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den freien Trägern fortsetzen, die freien Wohlfahrtsverbände auch in Zukunft im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes finanziell fördern und deren Interessen bei gesetzlichen und administrativen Regelungen berücksichtigen.

Dasselbe gilt für die freien Träger der Jugendhilfe, die im Rahmen des Bundesjugendplanes finanziell gefördert und deren Interessen z. B. bei der beabsichtigten Reform des Jugendhilferechts berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung bleibt bemüht, daß anerkannte freie Träger der Jugendhilfe als gleichberechtigte, gleichrangige und gleichwertige Partner der öffentlichen Träger ihre Aufgaben erfüllen können.

Eine weitere Möglichkeit zur Förderung sozialer und kultureller Einrichtungen bieten dem Bund §§ 6 und 7 des Zonenrandförderungsgesetzes. Für Schulen, Kindergärten, Rehabilitationseinrichtungen, Sportstätten, Einrichtungen der beruflichen Bildung und andere soziale und kulturelle Einrichtungen sowie für kulturelle Maßnahmen im Zonenrandgebiet werden Bundeszuschüsse von jährlich ca. 100 Millionen bis 150 Millionen DM außer an Gemeinden auch an freie gemeinnützige Träger bereitgestellt.

45. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, Aufgaben, die zur Zeit von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, zu privatisieren?

Die Bundesregierung hat bereits in den Fragestunden des Deutschen Bundestages am 24. September 1975 (7. Wahlperiode, 186. Sitzung, S. 13096) und am 18. Februar 1976 (223. Sitzung, S. 15514) ihre grundsätzliche Haltung zur Frage der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen dargelegt und darauf hingewiesen, daß insbesondere derjenige Bereich der öffentlichen Aufgaben, der vom Bund beeinflußt werden kann, für Privatisierungsmaßnahmen nur wenig Ansatzpunkte bietet.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die Frage der Privatisierung öffentlicher Leistungen nicht generell beantwortet werden kann. Vielmehr muß dieses Problem unter sorgfältiger Abwägung aller speziellen Umstände im Einzelfall entschieden werden.

Grundsätzlich sind der Privatisierung Grenzen aus der sozialstaatlichen Garantiefunktion gesetzt:

- Die Entlastung des öffentlichen Haushalts allein ist kein Argument, wenn Leistungen, auf die der Bürger zur Daseinsvorsorge angewiesen ist, teuerer zu stehen kommen.
- Aus dem Sozialstaatsgebot kann sich ergeben, daß Daseinsvorsorgeleistungen unter Gestehungskosten angeboten werden müssen, damit alle Bürger einen chancengleichen Zugang haben.
- Bei Privatisierungsmaßnahmen müssen auch die Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage gesehen werden.
- Bei der Prüfung, ob die private Form effektiver ist, ist auf eine längere Sicht abzustellen, die auch das Risiko von privaten Monopolbildungen abwägen muß.

Deshalb können für die Entscheidung, ob eine Einrichtung oder Dienstleistung dem privaten Bereich überlassen werden sollte, nicht allein Rentabilitätsgesichtspunkte maßgebend sein. Ausschlaggebend muß insgesamt die bessere Lösung für den Bürger sein, wobei Kostenüberlegungen eine zwar immer wichtige, aber nicht in jedem Fall entscheidende Rolle spielen können.

Mit der Problematik haben sich die kommunalen Spitzenverbände eingehend befaßt. Der Deutsche

Städtetag hat im April 1976 eine umfangreiche Untersuchung vorgelegt, die zu dem Ergebnis kommt, daß eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben bei Beachtung der dafür wesentlichen Kriterien nur in begrenztem Umfang möglich ist und darüber nur im Einzelfall entschieden werden kann. Der Deutsche Städtetag sieht Möglichkeiten zur Privatisierung überwiegend bei Hilfstätigkeiten der öffentlichen Hand, sogenannten Annexaufgaben wie Gebäudereinigung, Inanspruchnahme privater Wäschereien durch städtische Einrichtung, Druckerei- und Buchbindereiarbeiten für den Verwaltungsbedarf, Grünflächenpflege, Unterhaltung von Straßen, Wegen und Plätzen, Anmietung von ADV-Anlagen. Der Bayerische Städteverband hat Ende 1976 eine Studie mit einem ähnlichen Ergebnis veröffentlicht.

In einer Podiumsveranstaltung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes im März 1976 wurde das Ergebnis einer Umfrage in Nordrhein-Westfalen bekanntgemacht, nach dem „insbesondere kleinere Gemeinden oft schon seit mehr als 20 Jahren Privatunternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingeschaltet haben". Der geringere Stand der Privatisierung in den größeren Gemeinden sei aber nicht unbegründet. „Bei Gemeinden in der Größenordnung ab 40 000 Einwohner stellte sich heraus, daß bei einer vernünftigen Durchrationalisierung der Tätigkeiten es zumindest zweifelhaft ist, ob die privaten Unternehmen wirklich kostengünstiger arbeiten können."

46. Welche Ursachen liegen nach Ansicht der Bundesregierung dem Ansteigen der Zahl der Bürgerinitiativen auf vielfältigen Gebieten zugrunde?

47. Wie gedenkt sich die Bundesregierung in Zukunft gegenüber Bürgerinitiativen zu verhalten?

Eine Ursache für das Ansteigen der Bürgerinitiativen — die verstanden werden als spontane, zeitlich begrenzte Zusammenschlüsse von Einwohnern, welche auf die kommunale Vertretung oder Verwaltung einwirken, um die Lösung einzelner örtlich begrenzter Probleme im Sinne ihrer gemeinsamen Interessenlage zu beeinflussen — liegt vornehmlich in dem gestiegenen Engagement der Bürger zum aktiven Mitwirken bei der Regelung öffentlicher Angelegenheiten.

Die Bundesregierung bejaht diese im Grundsatz erfreuliche Einstellung. Davon bleibt unberührt, daß die Entscheidung kommunaler Fragen allein in Händen der politischen Vertretungen der Städte, Gemeinden und Kreise verbleiben muß. Bürgerinitiativen befassen sich unter dem Blickwinkel eines besonderen Interesses jeweils mit einem speziellen Problem. Nur die von allen Bürgern gewählten Organe haben den generellen Auftrag, aus der politischen Gesamtschau für das Ganze zu handeln.

Art und Umfang der Beteiligung der Bürger d. h. der Teilnahme an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung über die allgemeinen Wahlen hinaus sind für die Ausgestaltung demokratischer Regelungen von grundlegender Bedeutung.

Aus dieser Sicht wird die Bundesregierung, wie sie in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 betont hat, bemüht bleiben, in verstärktem Maße die Einbeziehung der Interessen des Bürgers in staatliche Planungs- und Genehmigungsverfahren zu fördern. Bei der Vorbereitung von für die Allgemeinheit wichtigen Verwaltungsentscheidungen sollen die Bürger nach Möglichkeit frühzeitig beteiligt werden.

Seit Jahren gibt es Berührungspunkte zu den verschiedensten Arten von Bürgerinitiativen, die entweder Eingriffe oder Beeinträchtigungen im Zuge der Planung von Straßen, Flugplätzen, Industrie- und Versorgungsanlagen verhindern wollen, oder die versuchen, Aktivitäten der öffentlichen Hand auszulösen, wie z. B. den Bau von kommunalen Entsorgungsanlagen, Kinderspielplätzen oder anderen gemeindlichen Folgeeinrichtungen. Die Bundesregierung begrüßt, daß das Gespräch mit derartigen Initiativen häufig wesentlich mit dazu beigetragen hat, praktikable Lösungen zu finden und die Bevölkerung sachlich zu unterrichten; sie verschweigt aber nicht, daß in einigen Fällen die Initiativen auch dazu benutzt wurden, um unrealistischen finanziellen Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Alle politischen Entscheidungsgremien in Bund, Ländern und Gemeinden werden sich in Zukunft allerdings auch verstärkt mit der Problematik auseinanderzusetzen haben, daß in weiten Bereichen der Infrastrukturpolitik notwendige Maßnahmen durch Sonderinteressen vertretende Aktionsgruppen zunehmend verhindert oder verzögert werden.

